

Reitaku University Business Ethics & Compliance Research Center

R-becc

Working Paper No.13

中国の食品安全法と食品安全行政過程の現状と課題

麗澤大学外国語学部 教授

梶田 幸雄

華東政法大学法律学院 教授

江 利紅

平成27年2月10日

発行者：麗澤大学企業倫理研究センター

はしがき

中国で食品安全法が制定、施行されたのは、2009年である。まだ直近のことと言っても良い。しかし、問題がなかなか改善されないところ、国務院は、2013年5月に食品安全法の改正について2013年の立法計画にきり入れることを決定した。同年6月に国家食品薬品監督管理総局法制司が通知を發布し、パブリック・オピニオンが集められ、2015年12月30日に第二次改正草案が發布されたところである。

食品安全問題は、中国において比較的新しい問題である。しかし、非常に深刻な問題となっている。当該分野における研究は、まだ緒に就いたばかりである。学問的にも実務的にも重要な問題であるが、研究分野としては空白がある。

そこで、食品安全管理分野における重要な理論および実務問題について検討することとした。

具体的には、(1)法律、技術および安全基準の現状および課題の分析と検討、(2)地方政府や関係行政機関、国内の科学研究機関および企業における食品安全管理体制の現状と課題の分析と検討をし、(3)上記の(1)および(2)に関する政策的提言を試みるものである。

食品安全問題に関しては、法制、行政機関の管理体制、企業の内部統制などにおいて日本の経験が役に立つと考えられる側面もある。法律によって決められている食品衛生管理者や責任者の設置義務、不祥事を取り締まる内部通報制度など、中国でも採用することが望まれる制度もある。このような面で中国に協力、支援することは、日中双方にとって有益なことではないだろうか。食品生産者や食品関係企業なども、中国に情報や技術提供することが、ビジネスチャンスをつかむ上でも有用ではないかと考える。

このワーキング・ペーパーは、平成26年度麗澤大学企業倫理研究センターの研究プロジェクトに採択された「中国の食品安全管理体制と法整備に関する研究」の成果物である。

2015年2月10日

梶田 幸雄

江 利紅

要 旨

第 1 章 中国の食品安全法と行政上の課題

中国の食品安全問題は、周知の通り市民が非常に関心を有している問題である。市民は、政府が如何に安全な食品を食卓に提供してくれるための体制を整備してくれるかに関心がある。生産者は、安全な食品を作りたくても、全国的な経済状況や環境悪化がこれを許さない環境もあり、悩んでいるということもある。

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

中国で食品安全法が制定、施行されたのは、2009年である。安全管理体制などの問題がなかなか改善されないところ、同法の改正が検討され始めた。

国務院は、2013年5月に食品安全法の改正について2013年の立法計画に繰り入れることを決定した。6月に国家食品薬品監督管理総局法制司が通知を發布し、今、パブリック・オピニオンが集められている。国務院は、7月に「食品安全業務を強化することに關する決定」も發布し、食品安全確保のための段階的目標を定めた。

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

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

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

食品安全業務は、予防を主として実行されるリスク管理、全工程管理を実施する上で、社会全体で統治するものである。このために厳格な監督管理制度を構築することが求められる。このことは、改正案において加筆されることになる規定であるが、現行法には、このような原則規定はなく、一般条項の欠点と認識されていた。このことが加筆されることになったことは、大きな進歩であると評価できる。

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

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

食品安全の根源的問題の所在は、経営者のモラル、利益至上主義、行政部門の腐敗、市民の意識ということにもなる。食品安全法は消費者権益保護法との協調も必要である。政府、消費者、食品企業の利害調整を図った食品安全基準作りが必要になるであろう。また、この中で市場メカニズムを機能させることも重要である。このとき日本の経験が参考になるものもありそうである。(1)食品安全問題を所管する行政機関がリスク・コミュニケーションを行い、(2)食品の生産企業、食品販売店や飲食店など企業が、内部統制メカニズムを健全に機能させ、(3)食品安全行政の過程に消費者も十分に関わることのできるタウン・マネジメント組織の形成なども今後検討されることがあってもいいのではないだろうか。

第2章 中国における食品安全行政過程の実態とその法的仕組み ——行政過程論の視点から

食品安全行政について、危機意識の欠如と危機管理体制の欠落、生産者優先・消費者保護軽視の行政、政策決定過程の不透明な行政機構、食品薬品安全監督管理局と国家品質監督検査検疫総局・国家工商行政管理総局との連携不足、情報公開の不徹底、消費者の理解不足などの問題点が指摘されている。

現実の行政過程では、行政行為が単独で用いられることが多くなく、指導、指定、保護、助成、奨励、承認、同意、協議などの行政行為以外の行為形式と結合して用いられることが多い。さらに、現代行政は、行政対象の拡大化、行政主体の複雑化、行

政の行為形式の多様化に対応して発展してきた。このような背景には、伝統的行政法学が、現代行政の現実に十分に対応することができなかったことがある。

第2章では、行政過程論を活用し、中国における食品安全管理体制を考察した上で（Ⅰ）、現実の行政過程を一定の段階にわけて（Ⅱ）、それぞれの段階における各行為形式の法的仕組みなどを明らかにするとともに、各行為形式間の関連に着目し、関連している各行為形式を分析し（Ⅲ）、その法的統制のあり方を検討した。

行政には現在、我々の安全・安心を確保する主体としての役割を果たすことが求められている。国民の健康を保護するためには、行政機関は、食品の生産・流通・消費などの食品安全行政過程の各段階について、法的規制を行う必要がある。このような行政的規制は、「法律による行政」の原理に基づき、関連法律により行われなければならない。

今後、行政過程論を食品安全行政の側面においてさらに一層深め、食品安全の行政過程の実態を全面的・動態的に考察し、食品安全の行政過程における各行為形式の法的仕組み及びその法的統制のあり方を検討する必要がある。このことを本章で具体的な行政過程を考察・分析することによって叙述した。本論文で構築された行政過程論の理論体系や法的統制のあり方の有効性を確かめ、さらにその内容を充実させるということが必要であると考えている。

目 次

第1章 中国の食品安全法と行政上の課題	梶田 幸雄
はじめに	1
第1節 食品安全問題の現状	3
1 最近の主な食品安全事件	3
2 食品安全の根源的問題	5
第2節 食品安全法：現行法と改正案	6
1 立法趣旨	7
2 食品安全法の概要	7
3 食品安全法改正に至る経緯	10
4 食品安全法改正の論点と第一次、第二次改正草案	12
第3節 食品安全法による管理体制の課題	25
1 管理行政の現実の課題	25
2 食品安全委員会	26
3 国家食品薬品監督管理総局	28
第4節 若干の政策的提言	30
1 リスク・コミュニケーション	31
2 企業内部統制	32
3 タウン・マネジメント	34
第5節 食品産業の発展趨勢と実務の動向	35
まとめ	38
第2章 中国における食品安全行政過程の実態とその法的仕組み ——行政過程論の視点から	江 利紅
はじめに	41
第1節 中国における食品安全管理体制	43
1 「食品衛生法」により構築された食品安全管理体制	43
2 「食品安全法」により構築された食品安全管理体制食品安全の根源的問題	43
3 國務院機構改革計画により構築された食品安全管理体制	44
第2節 中国における食品安全行政過程およびその段階的構造	46
1 食品安全行政過程の概念	47

2 中国における食品安全行政過程の段階的構造	49
3 マクロ行政過程とミクロ行政過程	51
4 マクロ行政過程とミクロ行政過程の関連	53
第3節 中国における食品安全行政過程の法的仕組みの考察	54
1 行政過程の法的仕組みの意味	54
2 食品安全行政過程の法的仕組みの考察の必要性	55
3 食品安全行政過程の法的仕組みの考察	57
4 食品安全行政過程の法的仕組み	58
まとめ	60

第1章 中国の食品安全法と行政上の課題

麗澤大学 外国語学部 教授
企業倫理研究センター 研究員
梶田 幸雄

はじめに

中国の食品安全問題は、周知の通り市民が非常に関心を有している問題である。市民は、政府が如何に安全な食品を食卓に提供してくれるための体制を整備してくれるかに関心がある。生産者は、安全な食品を作りたくても、全国的な経済状況や環境悪化がこれを許さない環境もあり、悩んでいるということもある。

この問題は、日本にとっても深刻な問題である。日本は、中国から多くの食品加工製品を輸入しており、または、生産委託や合弁企業の設立などの方式で中国に進出し、事業展開している企業も少なくないからである。

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

国務院は、2013年5月に食品安全法の改正について2013年の立法計画に繰り入れることを決定した。6月に国家食品薬品監督管理総局¹法制司が通知を發布し、今、パブリック・オピニオンが集められている。国務院は、7月に「食品安全業務を強化することに関する決定」も發布し、食品安全確保のための段階的目標を定めた。

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

また、最高人民法院（最高裁判所）は、「食品薬品安全紛争事件を審理する適用法の

¹ 国家食品薬品監督管理総局は、本文中において後述するが、国務院（内閣）の衛生部（日本の省）が所轄する国務院直属の機関である。

² 国家衛生計画生育委員会は、国務院を構成する政府機関である。

若干の問題に関する規定」を制定した。この規定は、食品薬品紛争の適用範囲、責任分担、安全基準、賠償基準などについて定めるものだが、パブリック・オピニオンが集められた後、2014年3月15日から施行されている。

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

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

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

食品安全問題に関しては、法制、行政機関の管理体制、企業の内部統制などにおいて日本の経験が役に立つと考えられる側面もある。法律によって決められている食品衛生管理者や責任者の設置義務、不祥事を取り締まる内部通報制度など、中国でも採用することが望まれる制度もある。このような面で中国に協力、支援することは、日中双方にとって有益なことではないだろうか。食品生産者や食品関係企業なども、中国に情報や技術提供することが、ビジネスチャンスをつかむ上でも有用ではないかと考える。

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

(3)食品安全法による管理体制については、さらに、①法律、技術および安全基準の現状および課題の分析と検討、②地方政府や関係行政機関、国内の科学研究機関および企業における食品安全管理体制の現状と課題の分析と検討、③上記の①および②に関する提言の検討をする。

このことに重点をおいて検討するのは、食品安全監督管理体制を整え、このための基本的な準備工作をしようとするとき、(1)生産者・加工企業・行政官や市民にコンプライアンスの意識を持たせる道徳教育、(2)法律の整備、(3)事故対策などを行うことが不可欠であり、とりわけ法整備が重要になると考えるからである。

第1節 食品安全問題の現状

1 最近の主な食品安全事件

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

2008年9月12日に新華社³は、中国各地で三鹿集団の粉ミルクを使用した乳幼児に腎臓結石が多発していることを報道した。三鹿集団は、河北省石家荘市に本社を置く大企業である。地元政府当局は、何者かが故意に原料乳に毒物のメラミンを混入させた事件であると判断し、捜査を進めていると発表した。三鹿集団は、9月10日までに問題がある粉ミルク 2,176 トンを廃棄処分とすることとし、出荷済みの粉ミルクを全量回収することにした。

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

ところが、食品安全法施行後も事件は絶えない。

2010年には「南京龙虾門」（ザリガニを食べたことによる健康被害事件）、「聖元粉ミルク」（粉ミルクにホルモン剤を混入させ、これを飲んだ乳幼児の体型に明らかな早熟傾向が見られた事件）、「金浩茶油」（発癌物質の混入事件）、「海南毒豇豆（ささげ）事件」（農薬使用による食品汚染事件）、「重出江湖」（乳製品にメラミン混入）、「農夫山泉」（飲料にヒ素混入）、などの事件が相次いで発生している⁴。

2011年には、上海で染色饅頭事件などが発生している。

国務院食品安全委員会は、食品安全関係の事件について、次の通り発表している。

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

³ 政府系の通信社

⁴ 徐立青、孟菲『中国食品安全研究報告（2011）』科学出版社、2012年、47-68頁

察機関は、食品安全問題で瀆職した職員 3,895 人の責任を迫及した。」⁵

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

(1) 中国で「味千」が全国的に店舗を展開していることは、日本でもよく知られている。この事業は、日本で同名チェーン店を運営する重光産業（本社：熊本市）が技術と食材の一部を提供し、現地資本が主体の中国法人である味千中国（本社：上海市）が中国国内で約 600 店を展開しているというものである。この味千中国で 2013 年 7 月下旬からカルシウム含有量に関する同社の宣伝への疑念が報じられ、当局が調査に乗り出した。

味千側は、1 杯に 1600 ミリグラムといった説明が誇大だったことを認め、メニューやウェブサイトでの宣伝を撤回して消費者に謝罪した。中国農業大学が含有量を確認したという虚偽の説明もしており、同大学に対しても謝罪した⁶。

(2) 米外食産業のヤム・ブラザーズのケンタッキーフライドチキン（以下、「KFC」という。）は、粉末原料を使った豆乳を販売していることで批判を受けた。中国メディアは、純度を強調した商品名や伝統的な方法を研究したという説明が「現場で豆をすりつぶしていると思わせる」（広州日報）などと指摘した。KFC は店舗内で粉末原料から製造している则表示することを迫られた⁷。

(3) 2012 年 12 月には、KFC が契約していた養鶏業者に上海市衛生局の捜査が入った。これは、KFC が 2010 年から 2011 年に調達した鶏肉から基準を上回る抗生物質が検出されたことに関する調査であった。当局の調査では、KFC 商品から高水準の抗生物質は検出されなかったが、ブランドイメージの失墜で同社の売上高は減少した⁸。

(4) 2013 年 7 月 20 日夜に中国国営の中国中央テレビ（CCTV）は、番組内でレポーターらが、ファストフードチェーン 3 社から採取した氷のサンプルとトイレの水を衛生面で比較する実験を行ったことを明らかにした⁹。これによると、北京市南部の崇文門地区にある KFC の支店から採取した氷のサンプルは、トイレの水の 12 倍、中国の飲料水基準の 19 倍に相当する数の細菌が検出されたという。

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

⁵ <http://www.sfda.gov.cn/WS01/CL0050/90997.html>（国家食品薬品監督管理委員会のホームページより。最終アクセス日 2013 年 11 月 23 日）

⁶ 日本経済新聞 2011 年 8 月 29 日夕刊

⁷ 日本経済新聞 2011 年 8 月 29 日夕刊

⁸ ウォール・ストリート・ジャーナル（日本語電子版）2013 年 7 月 23 日

⁹ ウォール・ストリート・ジャーナル（日本語電子版）2013 年 7 月 23 日

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

上述のような事件が後を絶たないところ、食の安全問題について、清華大学と「小康」誌が 2011 年に共同で全国の 1,000 人にインタビュー調査したところ、半数以上の消費者が安全状況に不満があると回答し、55%以上の消費者が政府の食品安全管理力が不十分であると回答している。食品安全に関しては、信用赤字という状態である¹⁰。

2014 年 7 月には上海の警察当局が、食肉加工会社の上海福喜食品が使用期限切れの食肉を出荷していたとされる問題を立件捜査し、既に 5 人を拘束したと明らかにした¹¹。

上海福喜食品には、KFC、マクドナルド、スターバックスなどが生産委託しており、外資系企業の経営にも大きな影響を与えた。日本のファミリーマートは、上海福喜から仕入れていた「ガーリックナゲット」と「ポップコーンチキン」の販売を中止したと発表した。日本マクドナルドホールディングスは、上海福喜食品から全体の 2 割程度のチキンナゲット向け鶏肉の供給を受けていたとして、問題の商品販売を停止した。

2 食品安全の根源的問題

2014 年 10 月に北京を訪問した際に友人の中国人弁護士と四川料理店に行った。友人は、食品安全問題が気になるので、間違いのないレストランで食事をしたいと言い、彼が信頼しているレストランに連れて行ってくれた。

この四川料理店のオーナーが、12 月に六本木で開店すると言う。「なぜ？」とオーナーに問うと、次のような回答が返ってきた。「中国では食材を仕入れる際にごまかし、偽りばかりで、自ら品質・数量を逐一確かめなければならない。ところが、日本を訪問した際に驚いたのは、業者が常に正直で仕入れに何の不安もない。そのようなところで営業したいと考えた。」

河南省舞鋼市人民法院は、今年に入ってから 40 件の食品安全犯罪を審理している¹²。2 年前の 10 倍になっている。食品安全法の存在にもかかわらず、全国で食品偽装問題など一向に減りそうにない。むしろ増えているようだ。

¹⁰ Teresa Delaurentis, Ethical Supply Chain Management, China Business Review, May-June 2009, pp38-41

¹¹ ウォール・ストリート・ジャーナル（日本語電子版）2014 年 7 月 23 日

¹² 中国法院網 2014 年 11 月 15 日

人民法院の事案を分析によると、問題の所在は以下の通りである。(1)個人事業主で小さなマーケットや自らの小店舗・屋台における営業での犯罪行為が多く、(2)犯罪者の学歴は、中学以下のものが75%、高校が20%を占めており、教育水準が低く、(3)彼らは真っ当な就職ができずにいる者であり、(4)文化水準も低いので、食品に使用が禁止されている添加物についても法律の規定を知らず、そうであるから、(5)犯罪行為であるという認識もしていない者も少なくないということである。また、(6)一般の消費者の意識も安全よりも見てくれを重視しているのではないかということも指摘されている。

食品安全問題は、この人民法院の分析範囲にとどまっているだろうか。犯罪行為は大企業でも蔓延しており、もっと広がり、深刻さを増しているのではないか。米マクドナルドなど外資系ファストフードを主な取引先としていた上海福喜食品が、使用期限切れの肉を加工食品に使っていた事件は、日本のテレビでも随分と報道された。

人民法院は、(1)食品取扱者の教育、(2)捜査当局の監督強化、(3)食品基準の制定（現時点ではないに等しい。）、(4)法整備、(5)犯罪者の刑罰強化、(5)市民による通報制度の導入などの対策案を提起している。しかし、このような対策では根源的解決にはならないのではないか。問題の根はもっと深いと考える。

食品安全監督管理機関は、2014年8月から農村市場のチェックを始めているが、12月までに1,300件以上のニセモノや粗悪加工食品などの生産者や販売者が見つまっている。店舗を持たずに飲食物を作って売っている露天業者、または加工食品を販売している露天業者もいるし、インターネット上で商売している個人事業主もいるので、こうした実態を考えると問題はさらに深刻であると想像される¹³。

第2節 食品安全法：現行法と改正案

上述した通り、中国国務院は、2013年5月に食品安全法の改正について2013年の立法計画に繰り入れることを決定した。中国の食品企業においては、違法な生産経営という現象が依然として見られる。食品の安全に関する事件が発生し、監督管理体制や方法と制度などについては、まだ完全に食品安全の需要に答えているとは言いがたい。現在、パブリック・オピニオンが集められている。

国務院は、2013年7月に「食品安全業務を強化することに関する決定」も発布し、食品安全確保のための段階的目標を定めた。以下、(1)立法趣旨、(2)食品安全法およびその関連の法規について検討し、さらに、(3)食品安全法改正の論点について検討する。

¹³ China Daily 2014年12月25日

1 立法趣旨

食品安全法改正の立法理念と法益保護は何か。食品安全法第1条に規定される通り、市民の身体健康および生命の安全を保障することが立法理念である。

食品安全法が急遽制定されたきっかけは、有害物質メラミンが混入した粉ミルクを飲んだ乳幼児らに被害が出た「三鹿粉ミルク事件」の発生であると上述したが、実際にはこれより以前から食品安全法の制定については検討されていた。

2001年に江蘇省南京市の南京冠生園食品会社が、賞味期限切れの餡を用いて月餅を生産、販売した「南京冠生園」事件が、そもそもの法制定の必要性が認識された始まりである。この事件の影響を受けて、全国の月餅の売り上げが4割減少し、160億元から200億元の被害が出たと言われる¹⁴。

一企業の食品安全に対する意識の低さ、不正行為が、全国の同業者にも非常に大きな影響を与えることから、(1)食品が安全であることを常態化させ、(2)社会の力を動員して食品の安全活動を行うことを規律するために食品安全法を制定する必要性があることが認識させるようになった。

ただ、中国の経済発展モデルにおいて、地方政府の経済発展と食品企業の就業、税収、GDPへの貢献と一致するようにならなければならないというような要請が強かったがために、食品安全法を制定することはこの経済発展モデルと衝突することもあり、現実にはなかなか立法が進まなかった。さらに、政府の如何なる機関が何を所轄するかという官僚主義、縦割り行政の弊害もあり、監督管理体制の整備という問題もなかなか進まなかった。

ところが、「三鹿粉ミルク事件」が発生したために、待ったなしという側面が生じた。

以上のような経緯があるため、食品安全法の制定においては、食品安全管理体制の整備ということが重要な論点になっている。

2 食品安全法の概要

食品安全法は、全10章、104条からなる。その構成は、1章「総則」(1条～10条)、2章「食品安全リスクのモニタリングおよび評価」(11条～17条)、3章「食品安全基準」(18条～26条)、4章「食品生産・経営」(27条～56条)、5章「食品検査」(57条～61条)、6章「食品の輸出入」(62条～69条)、7章「食品安全事故処理」(70条～75条)、8章「監督・管理」(76条～83条)、9章「法律責任」(84条～98条)、10章「附則」(99条～104条)である。

同法2条1項は、この法律を遵守すべき名宛人を以下の活動をする者であるとして

¹⁴ 人教網 2012年4月6日

いる。

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

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

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

同実施条例の基本的な趣旨は、以下の 3 点にまとめられる¹⁵。第一に、(1)企業が食品安全の第一責任者であることを明確にし、予防および生産過程のコントロールを強化し、食品安全事故発生後の原因究明を強化することである。第二に、(2)各部門の食品安全監督管理に関する職責をさらに強化し、監督管理部門の責任分担および協調体制を整備することである。第三に、(3)食品安全法の原則的規定を具体化し、実際の運用操作性を強化することである。

(1) 責任者の明確化

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

第一に、(1)企業が食品安全の第一責任者であることを明確にするということに関しては、以下の通り規定された。

食品生産企業は、原料の検収、生産過程の安全管理、貯蔵・保存管理、設備管理および不合格製品管理などの食品安全管理制度を確立しなければならない（実施条例 26 条）。食品生産過程において管理要求に適合しない事由がある場合には、直ちに原因を究明し、かつ整頓・是正措置を講じなければならない（27 条 2 項）。また、食品生産過程の安全管理記録の保存期間は、2 年を下回ってはならない（28 条後段）。

第二に、(2)食品卸企業の販売記録制度の確立である。

食品卸企業は、食品安全法において仕入れ検査記録および食品出荷検査記録を作成することが規定されているが、さらに条例で以下のことが規定された。食品の名称、企画、数量、生産番号、品質保証期間、購入者の名称、連絡方式、販売日などの内容

¹⁵ 国務院法制弁公室の責任者が法制日報の記者の質問に答えた立法趣旨（法制日報 2009 年 7 月 24 日）

について記録し、当該情報に関する書類を2年以上保存しなければならない(29条)。

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

(2) 政府の食品安全監督管理業務

政府の食品安全監督管理業務については、次の規定が設けられた。

第一に、(1)地方政府の職責の調整と協調システムを整備する責任に関する問題である。

県レベル以上の地方人民政府は、食品安全法が規定した職責を履行しなければならない。食品安全監督管理能力の構築を強化し、食品安全監督管理業務を保障する。健全な食品安全監督管理部門の協調体制を構築し、食品安全情報ネットワークの整合性を図り、完全なものとし、食品安全情報と食品検査等の技術資源の共有を実現しなければならない(2条)。国家食品安全リスク・モニタリング計画は、國務院衛生部門が國務院品質監督、工商行政管理、国家食品薬品監督管理、商務、工業情報化等の各部門¹⁶と共同して、食品安全リスク評価、食品安全基準の制定と修改定、食品安全監督等の業務の必要性に基づいて制定する(5条)。食品安全事故を発生させた機関は、食品安全事故の原因を引き起こした、またはその可能性がある食品の原料・道具・設備等をすみやかに密封・封鎖等のコントロール措置をとらなければならない、ならびに事故発生から2時間以内に所在地の県レベル人民政府衛生部門に報告しなければならない(43条)。市レベルと県レベル人民政府は、國務院衛生部門が発表する食品安全リスク警告情報を受けた場合には、すみやかに当該レベルの衛生・農業・品質検査・工商行政管理・食品薬品監督管理部門を組織し、効果的な措置を通り、食品安全事故の発生を防止しなければならない(48条2項)。

第二に、(2)食品安全リスクのモニタリング計画、基準の策定業務に関する責任部署についてである。

条例は、食品安全に関する職責規定を詳細にし、食品安全リスクのモニタリング計

¹⁶ 國務院の各部門とは、具体的には、衛生部(現在の国家衛生・計画生育委員会である。食品安全法が制定された時点では、国家衛生部であった。その後の機構改革で計画生育委員会と合併し、国家衛生・計画生育委員会となった。本稿では、食品安全法制定時の衛生部または衛生部門として叙述する。)、品質監督検査総局、工商行政管理総局、国家食品薬品監督管理総局、商務部、工業情報化部をいう。また、この他に後述されるが、農業部門は農業部、品質検査部門は国家品質監督検査検疫総局をいう。これらの官庁が、食品安全監督管理部門を形成している。

画については衛生部が品質検査、工商管理などの部門と制定し、食品安全国家基準は衛生部が農業、品質検査などの部門と制定し、食品安全国家基準審査評価委員会¹⁷は、衛生部が責任をもって組織し、食品安全基準の実施状況の追跡業務は省レベル以上の衛生部門が農業、品質検査などの部門とともに責任を負うこととした。

第三に、(3)各部門間の食品安全監督管理業務における協調に関してである。

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

(3) 実際の条例の運用と隣接法

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

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

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

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

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

3 食品安全法改正に至る経緯

食品安全行政の目的は、食品の安全性の確保のための施策の充実を通じて国民の健康の保護を図ることである。この目的の下で、食品安全行政の過程における営業許可は、飲食に起因する食中毒などの衛生上の危害の発生を防止し、公衆衛生の向上および増進に寄与することを目的とする。これを担保するために食品安全法が制定、施行されたが、その実行効果は必ずしも良くない。このことは上述した通りである。

2011年11月に商務部、公安部、農業部、工商管理総局、品質監督検査検疫総

¹⁷ 食品安全国家基準審査評価委員会は、国家衛生計画生育委員会の傘下の国家食品安全リスク評価センターの下部機関として設置されている。

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

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

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

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

- ① 肉・蔬菜の流通に関するトレーサビリティ・システムの確立
- ② と殺技術の管理、検査、無害化处理、環境保全設備の整備などの実施
- ③ 「朝食モデル事業」の継続：重点都市で主食加工配送センターおよび専門レストランを設立し、朝食をとる利便性および衛生問題などに対処する。
- ④ 飲食店の食の安全の確保
- ⑤ 酒類の流通に関するトレーサビリティ・システムの確立
- ⑥ 生産、卸、小売りの低炭素化「三緑工程」システムの確立
- ⑦ 輸出入食品の安全管理の厳格化

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

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

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

あることであるという¹⁸。

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

4 食品安全法改正の論点

(1) 改正の基本方針と第一次、第二次改正草案

国務院は、2013年の立法計画に食品安全法の改正を繰り入れ、7月に「食品安全業務を強化することに関する決定」を發布した。10月30日に食品安全法改正案（第一次草案）が発表され、専門家に対する意見聴取などが始まった。改正案は、国家食品薬品監督管理総局により2013年10月10日に国務院に上程された。さらに立法の公開性および透明性を高め、立法の質を向上させるため、国務院法制弁公室は、改正案についての説明をし、全文を公開してパブリック・オピニオンが集められている¹⁹。第二次改正草案は、2014年12月30日に發布された。食品安全は、新たなレベルに入れるだろうか。

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

改正によって、この点がどのようになるかが大きな関心事である。これまでに改正草案が2回（第一次、第二次）發布されている。現状に問題にどのように対処しようとしているのかについて、まず草案において如何なる説明が行われているのかを見ることとする。

草案に関する説明は、全国人民代表大会法律委員会が担っている。この法律委員会が各界からの意見を聴取し、教育科学文化衛生委員会、国務院法制弁公室、国家食品薬品監督管理総局、国家衛生計画生育委員会、国家品質監督検査検疫総局など関係部門の責任者を招集し、会議を開催し、改正草案の説明をしている。

以下、i) 第一次改正草案、ii) 第二次改正草案の主な論点について紹介する²⁰。

¹⁸ 法制日報 2013年7月21日

¹⁹ 当初、パブリック・オピニオンを聴取する期限は2013年11月29日までとされたが、この期限を過ぎても意見聴取が行われた。第一次草案において関係各者の意見が必ずしも一致しなかったところが少なくなく、第二次改正草案も作成された。第二次草案に対してもさらに修正が行われるのか否かについては、現時点（2015年2月1日）では明らかではない。

²⁰ 第一次改正草案 (http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2014-06/30/content_1869695.htm)。第二次改正草案 (http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/spaqfxd/2014-12/30/content_1892290.htm)。

① 第一次改正草案

第一次改正草案の基本的方針は、以下の通り説明されている²¹。

第一に、予防を主としたリスク・マネジメントを行うことである。食品安全リスク・モニタリング、リスク・アセスメントおよび食品安全基準等の基礎となる制度である生産経営事業者の自己検査、責任についての行政指導、リスクのレベル別管理などの重点制度を増やし、潜在的な危険を取り除き未然に防ぐことに重点を置く。

第二に、厳格な全工程監督管理制度の構築である。食品生産経営、飲食サービス等の各業界、および食品生産経営の過程における食品添加物、食品関連製品等についても関連制度の補充と強化をし、安全基準と全工程における監督管理を強化する。

第三に、厳格に法律責任を追及する。違法な生産経営者に対しては、民事、刑事、行政法の各法制度をもって厳格な処罰を実行し、地方政府と監督管理部門の怠慢、汚職行為に対しても厳しく問責する。

第四に、食品安全性を社会全体で確保する。すなわち、食品安全業務は社会の共同参画により確保する（中国語で「社会共治」という。）。消費者、業界組合、メディア等の各方面における監督機能を発揮させる。

以上の基本方針に基づき、改正が行われることになった。主な改正内容は、以下の通りである。

(a) 予防を主としたリスク・マネジメント

第一に、モニタリングを強化し、さらにモニタリング結果の通報等の規定が加筆され、リスク情報の交換制度が補充された。国家基準等の整理統合を急ぐべきだという意見が提出され、食品安全基準の実施状況についての追跡評価などが言及された（第一次草案第 15 条～第 17 条、第 19 条、第 24 条、第 29 条、第 34 条）。

第二に、生産経営者の自己検査制度が加筆された。定期的な食品安全状況に関する自己検査が求められ、食品安全上の事故を引き起こす潜在的リスクを見つけたらすみやかに生産経営を停止するとともに、監督管理部門に報告する（第一次草案第 74 条）。

第三に、責任についての行政指導制度が加筆された。食品生産経営者が安全上の潜在的な危険を直ちに排除できなかった場合には、監督管理部門がその責任者に対して行政指導を行うことができるとし、監督管理部門がリスクを直ちにを見つけられず、食品安全の潜在的な危険を直ちに排除できなかった場合には、政府はその主たる責任者に行政指導をする（第一次草案第 112 条）。

第四に、リスクのレベル別の管理が加筆された。監督管理部門が食品安全リスクモニタリングとアセスメント結果等に基づき定めた監督管理のポイント、方法、頻度でリ

²¹ http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2014-06/30/content_1869695.htm

スクのレベル別管理を実施する。食品安全違法行為データベースを作成し、社会に公表する（第一次草案第 105 条、第 119 条）。

(b) 厳格な全工程監督管理制度

第一に、食品生産の各段階で原料投入、半製品および完成品の検査等重要な工程における管理要件を増やした。乳幼児用調製食品の調整の届出と出荷における全量検査等を義務付け、同時に委託、納入先商標による受託生産（OEM）、個別包装の方式で乳幼児調製粉乳を製造してはならないとした（第一次草案第 41 条、第 69 条）。

第二に、食品流通過程で、卸売企業の販売記録制度およびインターネット食品取引の関連主体に対する食品安全責任を新たに規定した（第一次草案第 50 条、第 73 条）。

第三に、飲食サービス過程で、飲食サービスを提供する者の原料管理義務および学校等集団で食事をする機関における食品安全上の管理規則を新たに規定した（第一次草案第 54 条、第 70 条）。

第四に、食品トレーサビリティ・システムの改善を図った。生産経営者の供給証明請求制度や入荷検査記録等の制度が細分化され、食品および食用農産物の全工程のトレーサビリティ・メカニズムを新たに規定した（第一次草案第 45 条ないし第 47 条、第 49 条、第 50 条）。

第五に、健康食品の製品登録および届出制度および広告についての審査許可制度が補充された。健康食品原料の使用と広告に謳われている機能について規律されることになった。食品添加物の販売規則および食品関連製品の製造管理制度が補充された（第一次草案第 56 条、第 62 条、第 65 条、第 66 条、第 76 条）。

第六に、輸出入食品の管理制度がより明確にされた。輸入食品の検査所管理をさらに強化する（第一次草案第 87 条、第 89 条）。

第七に、食品安全監督管理体制の改善を図った。現行のプロセスに分けての監督管理体制が改められ、食品薬品監督管理部門が統一的に食品製造、流通および飲食サービスを集中的に監督管理する体制となった（第一次草案第 5 条）。

(c) 厳格な法律責任制度の制定

第一に、民事賠償責任を重くした。生産者の一義的責任制度を強化し、消費者から賠償請求を受けた生産経営者が最初に賠償責任を負い、責任転嫁をしてはならないこととした。同時に賠償額を価格の 10 倍、損失の 3 倍とし懲罰的賠償制度を強化した（第一次草案第 138 条）。

第二に、行政処罰を強化した。食品中に有毒有害物質等を添加するという悪質な違法行為については、許可証を取り消すと規定されるとともに、不当利得の最高 30 倍の罰金が科せられる。重大な違法行為に従事していることを知りながら、生産場所を提供し、または、その違法製品を販売した者には、最高 20 万元の罰金を科す。食品

安全の違法行為により刑事処罰を受けた者または虚偽の検査報告書を提出して懲戒免職の処分を受けた食品検査要員は、永久に食品検査業務に従事することを禁じる（第一次草案第 124 条、第 149 条）。

第三に、職責を履行しない地方政府の責任者および食品安全監督管理要員の処分を細分化し、かつ責任を加重した。地方政府の主な責任者は、引責辞職しなければならない事情が追加規定された。重大食品安全事故等における監督管理に際して、欺瞞および虚偽行為がある場合には、懲戒免職とする（第一次草案第 9 章第 2 節）。

第四に、刑事責任が科されることにもなる。生産経営者、監督管理要員、検査要員等に違法行為があり、犯罪を構成する場合には、法に基づき刑事責任が科される。

(d) 「社会共治」の実施

第一に、褒賞金つきの通報制度を規定した(第一次草案第 114 条)。

第二に、食品安全情報の公表を規定した。監督管理部門は、正確、適時、客観的に食品安全情報を公表しなければならない。報道機関による食品安全違法行為に対する監督を奨励する一方、食品安全に関する啓蒙的な報道には客観性、真実性、公正性がなければならない、いかなる組織および個人も虚偽の食品安全情報を捏造し拡散することがあってはならないとした（第一次草案第 11 条、第 118 条、第 121 条）。

第三に、食品安全責任保険制度が加筆された。国は食品安全責任保険制度の構築を奨励し、食品生産経営企業が食品安全責任保険に加入することを支援する。食品薬品監管理総局は、国务院保険監督管理機関と共同して具体的な方法を策定する権限が付与された(第一次草案第 78 条)。

② 第二次改正草案

第一次改正草案が出された後、再び関係機関による議論がなされ、第一次改正草案に対するパブリック・オピニオンが聴取された。この結果を受けて、2014 年 12 月 30 日に第二次改正草案が発布された。全国人民代表大会法律委員会の食品安全法（第二次草案）修正状況に関する報告が同時になされている²²。この説明内容は、以下の通りである。

(a) 草案第 2 条第 1 項は、食品生産経営および関連の活動は、この法律を遵守しなければならないと規定している。しかし、一部の常務委員および地方政府から食品貯蔵、輸送は、食品安全の重要な要素であり、食品生産経営者の他に倉庫、物流企業も食品の貯蔵、輸送業務に従事しており、その管理を強化すべきであって、この法律に

²² http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/spaqfxd/2014-12/30/content_1892288.htm

明確に規定すべきであるという提案がなされた。法律委員会は検討をした結果、食品の貯蔵および輸送などもこの法律の適用範囲に入れるのが適当であるとして、規定を加筆し、食品貯蔵、輸送および積卸しを行う非食品生産経営者が食品に用いる包装資材、容器、器具および設備は、安全、無害でなければならず、清潔を保ち、食品汚染を防ぎ、かつ食品安全を保証するのに必要な温度など特殊な要求に適合していなければならない、食品を有毒、有害物と一緒に輸送してはならないと加筆した（第二次草案第 2 条第 1 項、第 32 条第 2 項）。

(b) 草案第 2 条第 2 項は、食用農産物の品質安全管理は、農産物品質安全法の規定を遵守しなければならないと規定している。しかし、食用農産物の品質安全基準の制定、食用農産物の安全情報の公表は、この法律の規定を遵守しなければならない。ある常務委員、地方および部門から、食品安全は根源の管理が重要であるが、改正草案は食用農産物の法律の適用規定は十分に明確であるとは言えず、例えば、食用農産物の市場流通にこの法律が適用されるか否か、明確にすべきであるという指摘がなされた。そこで、法律委員会は検討をした結果、「食用農産物の市場流通は、この法律の規定を遵守しなければならない。」という規定を加筆することとした（第二次草案第 2 条第 2 項）。

(c) 草案第 3 条は、食品安全業務は社会の共同参画（社会共治）の原則を実行しなければならないと規定している。しかし、複数の常務委員および社会大衆から、さらにこの規定を充実させ、十分に業界団体、メディアおよび消費者などの機能を発揮させるのが適当であるという提案がなされた。そこで、法律委員会は検討をした結果、以下の通りの修正をする。第一に、(1)食品業界協会は、(協会)の規則に基づき健全な業界の規範および内部の賞罰制度を定め、食品安全情報、技術などにサービスを提供し食品生産経営者の方に基づく生産経営を指導し、監督しなければならないと規定する（第二次草案第 9 条第 1 項）。第二に、(2)消費者協会およびその他の消費者団体がこの法律の規定に違反する消費者の適法な権益を侵害する行為に対して、法律に従って社会が監督をすることとする（第二次草案第 9 条第 2 項）。第三に、(3)通報者の情報を秘密として、適法な権益を保護する規定を加筆する（第二次草案第 107 条）。第四に、(4)第一次草案第 121 条第 2 項の食品安全情報の公表は、事前的に食品薬品監督管理部門の審査状況に従わなければならないという規定を削除し、同時にメディアが虚偽の食品安全情報を偽装し、散布した場合には、関係主管部門が法に従って処罰し、かつ直接担当者および責任者を処分するという規定を加筆する（第二次草案第 131 条第 2 項）。

(d) ある常務委員から食用農産物の安全に対する根源的管理を強化する必要がある、

総則に国が猛毒・毒性の高い農薬生産、販売および使用を禁止し、効率的で毒性の低い農薬の使用を奨励するように明確に規定すべきであるという指摘があった。これに対して、国务院法制弁公室および農業部は、現在全面的に猛毒および毒性の高い農薬は認められていないが、一部の病虫害駆除にはまだ有効な代替できる毒性の低い農薬がないので、爆発的に病虫害病を引き起こすものにはなお適量の猛毒および毒性の高い農薬の使用を緊急措置として認める必要があるという見解を述べた。そして、現在、中国は「時機が成熟したものから、一つずつ禁止する」という原則により、段階的にこの種の農薬を淘汰することとしており、同時にこの種の農薬の使用について、関連の法律、行政法規ですでに厳格な規定をし、以って食品の安全に危害を与えないようにしている。中国の現状に基づく実行可能な規定を定めるよう提案された。法律委員会は検討をし、「国は効率的で毒性の低い農薬の使用を奨励し、猛毒および毒性の高い農薬をなくすことに努める。」「農業用製品の安全使用間隔または休薬期間の規定を厳格に執行する。食用農産物に生産過程において国が明確に禁止している農業用製品の使用をしてはならない。」との規定を加筆することとした。また、猛毒および毒性の高い農薬を違法使用した者は、行政拘留を科す（第二次草案第 11 条第 1 項、第 48 条第 1 項、第 114 条第 3 項）。

(e) 第一次草案第 29 条は、国务院衛生行政部門は、現行の食用農産物の品質安全基準、食品衛生基準、食品品質基準などの整備を早急に行い、食品安全国家基準を統一的に発布しなければならないと規定している。国家衛生計画生育委員会から、現行の食品安全法の施行以後、食品安全国家基準の整備が全面的に行われ、2014 年 6 月までに 430 項目の基準が整えられたという指摘がなされた。業務計画に基づけば、2015 年末には基本的に完成する予定であり、この法律においては改めて規定する必要はないということである。法律委員会は検討をし、この条文を削除した。

(f) 第一次草案第 53 条は、包装食品のラベルについて規定している。一部の常務委員および社会団体から、中国の「農業遺伝子組換え生物安全管理条例」はすでに農業遺伝子組換え生物表示制度を規定しており、一部の国家も法律に遺伝子組換え食品はラベルにこのことを表示しなければならないと規定しているので、消費者の知る権利を保障するため、この法律にも関連規定を加筆するのが適当であるとの指摘がなされた。法律委員会は検討し、「遺伝子組換え食品を生産経営するものは、規定に従ってラベルに表示しなければならない。」という規定を加筆し、かつ、法律責任についても加筆した（第二次草案第 64 条、第 116 条第 1 項第 3 号）。

(g) 第一次草案第 66 条は、新原料を使用した保健健康（特定健康食品）および初めて輸入する保健食品については、国务院食品藥品監督管理部門に登録しなければなら

ず、また、国家基準など評価を受けて初めて輸入される保健食品およびその他の保健食品は届出制の管理をすると規定した。この規定は、現在はすべての保健食品を登録制にしている管理方式を登録制と届出制の結合方式にしたものである。一部の常務委員、国家食品薬品監督管理総局、専門家および市民から、国家基準などの評価を行うことで届出制管理をする具体的な保健食品の指定を明確にすべきであるとの意見が提出された。また、管理方式の変更後には保健食品が使用する原料の管理を強化し、関係目録を詳細にするべきであるとされた。法律委員会は検討をし、国家基準などの評価を行うことができる保健食品を明確にし、「ビタミン補充、ミネラルなどの栄養物質」の保健食品とすることとし、同時に関係部門が制定した保健食品に用いることのできる原料目録には使用量についても含むよう要求するものとした（第二次草案第 70 条第 2 項、第 71 条）。

(h) 第一次草案第 78 条は、「国は、食品安全責任保険制度の構築を奨励し、食品生産経営企業が食品安全責任保険に加入することを支援することとし、具体的な弁法は国务院食品薬品監督管理部門が国务院保険監督管理機関と共同で制定する。」と規定している。一部の常務委員、代表および業界協会から、企業に対する保健加入の強制が企業および消費者の負担を増すことになることを避けるため、具体的弁法は関係部門が制定するという規定を削除するようという要求がなされた。法律委員会は検討をし、上述の規定を「国は、食品生産経営企業が食品安全責任保険に加入することを奨励する。」と修正することとした（第二次草案第 42 条第 2 項）。

(i) 第一次草案第 84 条は、食品薬品監督管理部門が委託した食品検査機関の検査結果に異議がある場合には、公開されている再検査機関リストから「付近の再検査機関を選び再検査を行う」ことができると規定している。一部の代表、地方および協会から、自ら再検査機関を選択することができるようにすべきであり、付近の再検査機関に限るべきではないとの指摘があった。国家食品薬品監督管理総局からも再検査の公正さを担保するため、自由に再検査機関を選択することができるようにすべきであるとの提案があった。法律委員会は検討をし、上述の提案のうち、「近辺の再検査機関を選び再検査を行う」という規定を「自由に再検査機関を選び再検査を行う」と修正した（第二次草案第 81 条）。

(j) 第一次草案第 91 条第 3 項、第 95 条第 1 項には、国家出入国検査検疫部門は中国に食品を輸出する国外の食品生産経営企業を立ち入り検査できるとし、また、輸出食品は輸出入検査検疫機関が監督、抜取検査を実施するという規定がある。一部の常務委員、部門および企業から、出入国検査検疫部門が国外で検査を実施することは二国間条約により行うことができるものであり、また、輸出食品の検査は輸出入商品検

査法に基づき実施されるべきであり、この法律において規定するのは不適當であるとの提案があった。法律委員会は検討をし、上述の規定を削除した。

(k) 一部の常務委員および地方は、食品安全の違法行為について法律責任を重くし、かつ、さまざまな法的手段により厳罰に処すべきであるとの提案がなされた。一部の企業、協会からは、食品ラベル、説明書に瑕疵があるが、食品の安全に影響しないものは、生産経営者に懲罰的賠償責任までは負わせないのがいいという提案があった。食品経営者がこの法律が規定する検査などの義務を履行し、仕入れた食品が食品安全基準に適合しないことを知らなかった場合、かつ、仕入先を正直に申告した場合には、処罰を免除すべきであるとの提案があった。

法律委員会は検討し、以下の通り修正した。(1)違法な食品生産経営活動を行っていることについて明らかに認識しており、生産経営場所またはその他の条件を提供し、消費者の適法な検査に損害を与えるなどの違法行為については、食品生産経営者に連帯責任を負わせる規定を加筆した(第二次草案第113条第2項、第114条第2項、第128条第3項、第129条第2項)。(2)食品に薬品を添加するなどの違法行為の処罰を加重すると同時に非食品原料を用いた食品生産などの重大な違法行為の責任者は拘留するという処罰を付け加えた(第二次草案第114条第1項)。(3)品質保証期間を過ぎた食品原料、食品添加物を用いて食品を生産するなどの違法行為の法律責任に関する規定を加筆し、かつ、食品薬品監督管理部門がこの法律の規定に違反した飲食店の食品添加物生産企業、集中消毒サービス単位を処罰することを明確にした(第二次草案第115条第1項第3号、第117条第15号、第123条、第124条)。(4)一部条項に規定した罰金の額を調整した(第二次草案第123条、第130条第3項)。(5)食品生産経営許可証が取り消された食品生産経営者は、処罰が決定した日から5年以内に食品生産経営許可を申請できないことを明確にした(第二次草案第125条第1項)。(6)食品生産経営者がこの法律が規定する仕入れ品の検査などの業務を履行し、十分な証拠をもって仕入れた食品または食品原料が食品安全基準に適合しないことを知らなかったことを証明し、かつその仕入先を正直に申告した場合には、処罰を免除することができるが、法に従って食品安全基準に不適合の食品を没収し、かつ法に従って相応の民事責任を追うことを明確にした(第二次草案第126条)。(7)食品安全基準に不適合の食品を生産し、または食品安全基準に不適合の食品であることを明らかに知りながら経営(販売)した者の懲罰的賠償については、支払い代金の10倍または損害の3倍の賠償金を基準とするとして、さらに「賠償の上乗せ額が1,000元未満の場合には、1,000元とする」という規定を加えた。同時に、食品ラベル、説明書に食品安全には影響しないが瑕疵がある場合には、生産経営者は懲罰的賠償責任を負わないものとした(第二次草案第138条第2項)。

(1) 一部の常務委員、代表および地方政府から、次の通りの指摘がなされた。(1)草案の一部の条文は十分に簡略に要点を掴んでいるとは言えず、ある条文は具体的な業務に関する問題であり、実施条例で規定するものである。(2)ある内容はその他の法律にすでに規定があり、この法律において重複して規定する必要はない。条文を簡明にするのがいい。(3)「食品生産者」の章は、幾つかの節に分け、生産経営者の責任をさらに明確にし、かつ立法技術の規範に従って「法律責任」の章の体系を調整するのが適当である。そこで、法律委員会は検討をし、以下の通り修正した。(1)一部の条文は併合または適当に簡略化し、一部の具体的業務に関する問題またはその他の関係法律にすでに規定のあるものについては削除する。例えば、第一次草案第14条、第15条、第78条、第79条、第110条、第115条などである。(2)「食品生産経営」の章を「一般規定」、「生産経営過程管理」、「ラベル、説明書および広告管理」、「特殊食品管理」の4節に分ける。(3)「法律責任」の章の各節をなくす。

以上、第一次、第二次草案の主な改正ポイントを紹介したが、このうち重要な論点は管理体制である。以下、この点について改正案の具体的内容を整理する。

(2) 改正案の具体的な内容：監督管理体制改革について

食品安全法4条の規定によれば、国务院品質監督、工商行政管理および国家食品薬品管理部門が、それぞれ食品生産、流通、飲食サービスの監督管理を行う。これに基づき、2009年6月に上海市の食品安全監督管理体制も調整が行われた。食品流通は工商部門が所轄し、行政許可、監督管理にも責任を負う。食品薬品監督管理部門が飲食サービスの許可および監督管理、総合調整などに責任を負う。

各部門の協調を図るため2011年5月に上海市は食品安全委員会を設置し、関係部門の職責が不明確な問題を明確化することとした²³。食品生産経営者の違法問題、行政機関の監督管理の力不足が明らかとなったからである。法執行部門が多く、職責も交叉し、法執行の力量も分散しているなどの問題の解決を図ろうとするが難しいという問題も指摘できる。

以上の通り、問題の現状ならびに改正の基本方針および改正草案の内容を検討すると、今回の法改正の重点は、食品安全監督管理体制の改革、具体的には国家食品薬品監督管理総局を中心とした監督管理責任主体を明確にするということになりそうである²⁴。

監督管理体制は、(1)中央の行政機関が現時点では責任や権限が曖昧になっている行政部門の職能を明確にし、これを地方の末端の行政機関に権限委譲していくことによ

²³ 市政府新聞发布会紹介本市全面貫徹實施「食品安全法」情況

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2341/node2319/node12344/userobject26ai18666.ht>

²⁴ 法制日報 2013年7月21日

り、(2)生産者が適法に経営をし、流通から飲食業までが法律を遵守するシステムを形成するようにすることである。

食品安全監督管理部門の職責を調整し、地方政府および企業の責任を強化し、「食品生産経営者を食品安全の第一の責任者とする」原則が定められ、違法行為について厳罰に処するとしている点が特徴的である。

以下、監督管理体制にかかわる改正を中心として、改正案の全体像を簡単に叙述する。主な改正の主旨とポイントを以下の項目に整理することができる。

① 従業員の就業要件の厳格化

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

このためは、「国は食品安全管理者職業資格制度を確立する。」(第一次改正案 35 条、第二次改正案 43 条)と規定し、「食品生産経営者は、必ず国の関係規定に従って専業または兼業の食品安全管理者を配備しなければならない、かつ食品生産経営者は食品従業員の養成訓練制度を確立し、教育訓練に合格した後でなければ業務を行うことができない。」と規定した。

食品業界従業員の企業安全に対する認識を高めるため、国家人力資源社会保障部および国務院国有資産監督管理委員会は、「高級食品安全能力建設研修班」などの人材養成活動を行っている。2012 年に食品安全師の養成について 32 の食品関係協会が事業を受託し、食品安全師 548 人、高級食品安全師 117 人を養成している²⁵。

② 保健食品および乳幼児粉ミルクの厳格な管理

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

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

国家品質検査総局は、2010 年 11 月 1 日に「企業生産嬰幼兒用乳製品配合許可条件審査細則」を發布した。2011 年 3 月 1 日から生産許可の再審査をし、不合格者に対

²⁵ 中国食品工業年鑑編集委員会編『中国食品工業年鑑 2011-2013 年』中華書局、2014 年、21 頁

しては生産停止措置を講じ始めている。2011年7月までに許可申請企業の58.5%に相当する117社が許可証を取得し、36.7%に相当する432社が生産許可証を取り消された²⁶。このような管理方式は適切であるが、上述の数字を見るといかに多くの企業が違反行為をしているかということが明らかとなる。

③ インターネット食品売買における先行賠償制度の導入

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

そこで、改正案は、食品のインターネット売買に関する監督管理規定を設けた。具体的条文は、消費者権益保護法改正案の「インターネットを通じて購入した商品に問題がある場合には、ネット事業者が先に賠償をしなければならない。」という規定と基本的に同じである。インターネット食品売買のネット事業者は、食品生産経営許可を取得しなければならず、かつ、インターネット上で食品を売買する経営者の許可証またはインターネット経営者が実名で登記しているか否かを検査しなければならず、食品安全管理に責任を負う。インターネット食品売買に関して、ネット事業者が義務を履行しておらず、消費者の適法な権益が侵害されている場合には、連帯責任を負わなければならない、責任の所在が企業であるか消費者であるかにかかわらず、取りあえず企業が先に消費者に損害を賠償しなければならない。このような賠償システムのことを「先行賠償制度」という²⁷。

④ 企業の安全責任担保のための強制保険制度の導入

食品安全責任強制保険制度は、商品安全法改正の前から業界で最も議論されていた問題である。

²⁶ 同上、201頁

²⁷ インターネット販売の実際上の課題とトラブル防止のためのセーフティーネットの形成が検討されている。これに関して、あるトラブル事例がある。

(<http://www.sootoo.com/content/30290.shtml>)。

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

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

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

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

⑤ リスク分類・レベル別監督管理制度

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

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

⑥ 12種の嚴重な違法行為または行政拘留

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

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

刑事責任に関して改正案は行政罰、刑事罰の連結制度を整備するように規定した。改正案は、食品安全監督管理部門と公安部門が食品安全行政の法執行と刑事司法業務の連結を制度化することとした。食品安全監督管理部門は、食品安全犯罪を発見した場合には、すみやかに公安機関に移送するとした。食品安全監督管理部門が移送する案件については、公安機関はすみやかに調査をし、立件が適当であると判断されるときには、立件し、捜査をしなければならない。公安機関は、食品安全監督管理部門に検査、鑑定、認定などの協力を要請し、食品安全監督管理部門はこれに協力しなければならない。

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

行政責任については、違法な食品生産経営者、技術機関に対する処罰を強化する。例えば財産罰として、不法な添加物等の使用によりで食品の安全に重大な危害を与え

た場合には罰金額を現行の5から10倍というものを15から30倍に高める。

⑦ 最低賠償の引き上げ

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

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

⑧ 虚偽の検査報告に対する懲戒

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

改正案は、虚偽の食品安全情報の発表者の民事責任を規定した。食品安全について虚偽の情報を提供し、作成・発表し、または検査を経ずに食品安全情報を発布し、食品生産経営者の適法な権益に損害を与えた場合には、法により民事責任を負う。如何なる単位および個人も授権されることなく食品安全管理監督部門が法により公布した食品安全情報を発表してはならない。

⑨ 主管公務員に対する問責

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

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

第3節 食品安全法による管理体制の課題

さて、上述した通り、食品安全法の改正は、主に食品薬品監督管理体制の改革にかかわる問題になりそうである。そこで、(1)現行の管理体制についての問題の所在を明らかにした上で、(2)重要な行政機関の活動の実態を簡単に叙述し、その上で政策的提言を検討する際の参考としたい。

1 管理行政の現実の課題

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

三鹿集団は、粉ミルクの生産過程においてメラミンが混入されていることを知りながら、乳児の健康被害が広がり、死者が出て市民に発覚するまで生産を継続していた。企業の社会的責任が強く問われた事件である²⁸。

この事件で、最終的に河北省高級人民法院は、三鹿集団の従業員で故意にメラミンを混入させた張玉軍被告に危険な方法で公共安全に危害を加えた罪で死刑、直接責任者である耿金平被告には有毒な食品を生産・販売した罪で政治的権利の終身剥奪、元董事長（代表取締役会長）の田文華被告に低劣な商品を生産・販売した罪で無期懲役刑および政治的権利を終身剥奪したうえ、罰金2468万7411元を科す判決を言い渡し、また、「たんぱく粉」を生産・販売した高俊傑被告には危険な方法で公共安全に危害を加えた罪で死刑（2年の執行猶予付き）と政治的権利を終身剥奪する判決を言い渡した²⁹。

季衛東は、三鹿粉ミルク事件に関連して、次のように述べている。

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

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

これを受けて政府は、数10名の直接責任者を逮捕し、河北省石家庄市の官

²⁸ Teresa Delaurentis、 Ethical Supply Chain Management、 China Business Review、 May-June 2009、 pp38-41

²⁹ 人民網日本語版「2009年3月27日

僚を免職した。国家品質監督検査検疫総局局長も引責辞任に追い込まれた。

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

企業に経営自主権を認めるが、企業の経営活動におけるコンプライアンスの意識を十分に持たせようとしなければならない。政府の責任についても明確にする必要があるだろう。」³⁰

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

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

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

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

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

2 食品安全委員会

食品安全委員会は、2010 年 2 月に中国国務院に設置された³¹。食品安全委員会は、

³⁰ 季衛東「為企業合規性投石」鄭永年＝潘国駒『中国奶粉事件与治理危機』八方文化創作室、2009 年 1 月、17-18 頁（一部省略）

³¹ この食品安全委員会は、日本の食品安全委員会とは性格等において全く異なる。日本の食品安

国务院の「国务院食品安全委员会の設立に関する通知」（2010年2月6日発布）によると、(1)食品安全に関する情勢の分析、(2)食品安全業務の調整・総合的指導、(3)食品安全の監督管理に関する重要施策の提出を主要業務とする。

中国では食のリスク評価およびリスク管理は、衛生部が中心となって行うこととされているので、食品安全委員会に食のリスク評価機関としての性格はない。主な構成メンバーは、主任および副主任に国务院副総理が就任し、委員は15人いるが、衛生部、農業部、品質監督検査検疫総局など食品安全行政部門の長またはそれに準ずる者が就任している。中国の食品安全委員会は、中国における食品安全の最高レベルの指導機関となっている。

しかし、この食品安全委員会が実務上、どれだけ機能しているか否かについては、疑問がある。各種の実務の動向を見たとき、現実には、農業部が、動物の飼料や殺虫剤を含めて農産物を所管し、品質検査局が、工場の製品を所管し³²、工商行政管理総局が食品販売を所管し、食品薬品監督総局が飲食業を所管し、衛生部が食品安全リスクおよび安全基準および検査を評価し、かつ重大な食品安全事故を調査し³³、公安部が食品安全に関する犯罪を捜査する。

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

全委員会は、(1)食品安全の基本施策に関する内閣総理大臣への意見提出、(2)食のリスク評価（食品健康影響評価）の実施、(3)食品安全に関する重要事項の調査審議を主要業務とする内閣総理大臣の諮問・調査機関および食品安全のリスク評価機関としての性格を有するものである（河原昌一郎「中国の食品安全問題-食品安全に関する中国の現状と取組-」

(<http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/ck-cr23-2a.pdf>)。

³² 正式には、国家品質監督検査検疫総局（質検総局）という。同局は、2001年4月に国务院の直屬機関として、旧国家輸出入検査検疫局と旧国家品質技術監督局とが合併して設立されたものである。質検総局は、製品の品質、計量、輸出入商品の検査、輸出入衛生検査、輸出入動植物検査、基準化等に関する業務を所管する。また、食品生産加工企業の品質安全に関する監督、輸出食品生産企業の登録管理等を行っている。質検総局で食品安全に関する業務は、輸出入食品安全局、動植物検査監督司、衛生検査監督司、食品生産監督司等で行われている。また、直屬の機関として国家認証認可監督管理委員会および国家基準化管理委員会があり、それぞれ全国の認証認可業務の総合調整・統一管理および全国の基準化業務の総合調整を担当している。さらに、質検総局の直屬の地方組織として、全国に35の直屬検査検疫局（各省・市・自治区および寧波、アモイ、深圳、珠海）が設置されている。これら各直屬検査検疫局には、下部組織として、海陸空の貿易地および貨物集散地に必要な検査検疫局が設けられている。

³³ 衛生部は、中国における食品安全行政の具体的業務の総合調整機関であり、食品安全法に基づき、全国の食品安全業務を主管する。衛生部の食品安全業務の多くは、衛生部衛生監督センターおよび中国疾病予防コントロールセンターで実施されている。衛生監督センターは、経常的または集中的な食品衛生監督業務を実施し、疾病予防コントロールセンターは中国の食品衛生に関する専門的技術集団としての役割を果たしている。疾病予防コントロールセンターに所属する栄養・食品安全所は、中国の食品衛生技術の権威機関とされる。衛生部の地方組織として、直轄のものはないが、省級政府には衛生庁が、地区・市級政府および県級政府には衛生局が設けられている（前掲注(31)河原論文）。

になる。

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

この目的を達成するための具体的措置、法改正の内容として、以下のことが議論されている。すなわち、食品安全リスク監督システムが中央政府の財政により全国 30 省・市・自治区で形成され、食品安全基準（重量、食品添加物の含有量、規格、表記方法など）もバラバラであったのが統一されつつある。改正食品安全法またはその実施条例では、これらの点について具体的な規定をすることが検討されている。

3 国家食品薬品監督管理総局

食品安全行政について横断的組織がないことが問題となる。本来であれば、2003 年に食品安全行政の総合調整機関として設立された食品薬品監督局が、その職責を担う筈であった。しかし、期待された役割を果たせなかった。上述した通り、食品薬品監督局は、飲食業を所管するだけである。そこで、「国家食品薬品監督管理局主要職責、内部組織および人員編成規定」（2008 年 7 月 10 日国务院令公布）によって、衛生部が管理する国家局として再編された。再編後の食薬局は、衛生部が作成した許可基準等に基づき、主として許可、監督業務等を担うこととされている³⁴。

現在、国家食品薬品監督管理局は、以下の職責を担う。

- ① 食品（食品添加物、保健食品を含む。）の安全、薬品（漢方薬、民族薬を含む。）、医療器械、化粧品 of 監督管理に関する法律を起草し、政策を立案し、各部門の規定を制定し、食品企業の主体的責任、地方人民政府の責任体制に関する政策提言、立案をし、食品薬品の重大な情報の通達制度を定め、かつこの実施および監督検査を組織し、地域的、系統的な食品薬品安全リスクの防犯に尽力する。
- ② 食品行政許可の実施規則および監督規則の制定に責任を負う。食品安全について隠匿されている問題の排除体制を確立し、全国の食品安全検査年度計画を制定し、統治計画案を定め、この組織体制を整備する。食品安全情報の統一的な公表制度を確立し、重大な食品安全情報を公表する。食品安全リスク・モニタリング計画、食品安全基準の策定に参加し、食品安全リスク・モニタリング計画に基づく当該業務の実施に責任を負う。
- ③ 薬品および医療器械基準、管理制度の分類および監督の実施体制の制定に責任を負う。薬品および医療器械の研究開発、生産、経営、使用に関する質的管理規範および監督の実施体制の制定に責任を負う。薬品および医療器械の登録お

³⁴ 前掲注(31)河原論文

よび監督検査に責任を負う。薬品の不良、医療器械の不良事件のモニタリング体制を確立し、かつモニタリングおよび処理業務を実行する。薬剤師の資格認定制度を制定し、薬剤師の登録業務を指導、監督する。国の基本的な薬物リストの制定に参加し、基本薬物制度の実施について調整する。化粧品の監督管理規則を制定し、かつ監督する。

- ④ 食品、薬品、医療器械、化粧品の監督管理検査制度および実施体制の制定に責任を負い、重大な違法行為の検査、処理を組織する。問題のある製品のリコール、処置制度を確立し、かつ監督する。
- ⑤ 食品薬品安全事故の応急体制の確立に責任を負い、食品薬品安全事故の応急処置および調査業務を組織・指導し、事故の検査実施状況について監督する。
- ⑥ 食品薬品安全に関する科学技術発展計画の制定および実施体制の組織に責任を負い、食品薬品検査システム、電子監督管理追跡システムおよび情報化を推進する。
- ⑦ 食品薬品安全宣伝、教育訓練、国際交流・協力業務の実施に責任を負う。誠実な体制の建設を推進する。
- ⑧ 地方の食品薬品監督管理業務を指導し、行政行為を規範化し、行政と刑事司法の関連システムを整序する。
- ⑨ 国務院食品安全委員会の日常業務を担う。食品安全監督管理の総合的な協調に責任を負い、健全な連動システムを推進する。省レベル人民政府の食品安全監督管理職責の履行について督促検査し、この評価をすることに責任を負う。
- ⑩ 国務院および国務院食品安全委員会から委任されたその他の事項

以上により国家食品薬品監督管理局の職責は、従来のものより広範となり、関連行政機関との連携がとられる、または連携しなければならないような業務内容となっている。関連行政機関とどのような協調、連携システムが現実に構築されるかが今後の問題となる。

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

食品安全監督管理体制に存在する深刻な問題として、以下の2点も指摘できる。

(a) 管轄部門が多いこと。このことは、管轄の分捕り合戦として発現することがある。

例えば、品質技術監督管理部門は、生産分野の食品について監督管理する。流通分野の食品は、工商行政部門が管轄する。しかし、現実には品質技術監督管理部門も流通食品について管轄する。例えば、上海市品質技術監督管理局は「2008年第2四半期のキャンデーの品質について抜き取り検査を行った結果報告」では、生産流通分野の83種類の商品を対象としたものである。また、同時期に39種のチョコレートについても同様の調査を実施している。このように生産分野だけでなく、流通分野において

も所轄している。

また、飲食店は、食品衛生法により食品衛生許可証を取得し、公共場所衛生管理条例により公共場所衛生許可証を取得しなければならず、この発給は衛生部門が所轄することになっているが、実際には衛生部門は食品衛生及び公共場所の衛生状態の審査と食品衛生許可証の発給をするものの、公共場所衛生許可証については食品薬品監督管理部門も所轄し、衛生部門が単独で管轄できないままである。飲食店経営者にとっては負担が多くなっている。余計なところに力を注がなければならなくなるということにもなると言えようか。

(b) 消極的職能の衝突。このことは、責任の所在が不明確で責任の押し付け合いということを発現させる。

監督管理部門の所轄範囲があいまいで、主体が不明確となり、法による行政、職権の超越を避けることを口実として、相互に管轄範囲を狭めることがある。例えば、メーカーがスーパーやホテルに商品を輸送する途中の所轄部門がどこになるのか分からないということがある。品質技術監督管理部門は、メーカーにおける商品生産について管轄し、工商部門はスーパーや食品店の監督管理を行い、食品薬品監督管理部門はホテルや飲食店の監督管理を担う。輸送途上の問題については、3つの行政部門のどこも管轄しない。例えば、街道の露天飲食業の監督管理問題について、これは非飲料水を飲用できるようにしているので生産行為であり品質技術監督管理部門が管轄するという意見もあれば、これは無許可生産だから工商部門が管轄すべきであるという意見、または食品衛生部門の責任であるという意見もあり、管轄は空白のままである。

なお、本稿においては叙述しないが、食品安全法に隣接する法および制度は、食品関係企業をさまざまな方面から所轄する行政機関などが定めている。例えば、国務院食品安全委員会は、2010年に「食品工業企業の誠実な体系の建設業務実施方案（2011年）」を制定した。これに基づき、工業情報化部³⁵は、「食品工業企業の誠実な管理体系評価業務規則（試行）」を2011年に制定した。「食品工業企業の誠実な体系の建設業務実施方案」は、単年度ごとに定められるものとなっており、毎年の重点業務がこれにより示される。これは、国務院弁公庁³⁶が定めている。

³⁵ 国務院を構成する行政機関

³⁶ 国務院総理の下に設置される秘書長が日常業務に責任を負うが、弁公庁はこの秘書長を補佐して日常業務を担う。

第4節 若干の政策的提言

食品安全法の内容を検討し、この中でどのような行政機関における監督管理体制が整備されてきているのか、現時点においてどのような課題が存在するのかについて検討してきた。この検討を通して、若干の政策的提言を考えてみたい。

以下、(1)食品安全問題を所管する行政機関に対する提言として、リスク・コミュニケーションの問題、(2)食品の生産企業、食品販売店や飲食店など個々の企業における食品安全管理の問題、また、(3)食品安全法の立法趣旨の最も重要な問題であるものの、食品安全行政の過程には十分に取り込まれていないと思われる消費者のかかわり方、の3点について、若干の問題指摘をする。

1 リスク・コミュニケーション

日本では、食品安全基本法が2003年7月1日から施行されている。日本においても食品安全に関わる多くの事件が発生している。森永ヒ素ミルク事件や雪印の集団食中毒事件、狂牛病事件、食品の消費期限や原産地など表示の偽装、無許可添加物の使用などが、食品安全基本法制定の直接的なきっかけになったとも言われる。

日本の食品安全行政、食品安全基本法は、中国との比較でどのように評価されるだろうか。

江利紅³⁷は、日本の食品安全行政について、「行政過程の主体は、厚生労働省・地方厚生局・農林水産省・食品安全委員会・食品衛生審議会・都道府県・検疫所・保健所・登録検査機関などの行政機関のみならず、食品関係業者の申請や届出などの私人も含まれる。この意味で、行政過程には、行政機関の行政行為およびその他の行為形式のほかに、私人の行為をも含めて考察する必要がある。……食品安全行政の過程においては、農林水産省のリスク管理、食品安全委員会のリスク評価、厚生労働省の基準の設定・販売禁止・食品の種類または施設の承認、都道府県の基準の設定・設置許可・営業許可・検査、薬品・食品衛生審議会の答申、検疫所の衛生監視、食肉衛生検査所の検査、保健所の監視指導、登録検査機関の検査、地方厚生局の基準の設定・承認・更新・検査などの行為が連続的に行われる。」と述べている。

そして、江利紅は、「特定の行政目的の下で一定関連性をもっている個々の行政作用は、行政過程の主要な要素である。行政過程が一個の法律概念としての意味を持つのは、行政過程の構成要素としての複数の行政作用が相互に関連しながら特定の行政目的を追求するところにあると考えられる。」と言う。

³⁷ 江利紅の論文で食品安全行政について一部叙述したものに例えば、「行政過程の法的仕組みについて—行政過程論の視点から」法學新報（中央大学法学会）第120巻第5・6号（89-137頁）がある。

日本においては、食品安全行政の過程におけるステークホルダー（利害関係者）に私人である消費者も含めて考えられ、このステークホルダーが互いに関連し、作用しているところで行政過程が整えられ、有効な法体系となっていると言えるのかもしれない。

このような行政過程における関係を「リスク・コミュニケーション」と呼ぶことができるのではないだろうか。食品安全問題発生 of 未然防止、問題発生時の処理、問題発生後の対策のためにステークホルダー間で協議が行われることが肝要である。中国の場合、必ずしも行政機関間の連携がうまくいっていない、それぞれが独立して事に当たっているという印象がある。そこで、リスク・コミュニケーションを図る手段を講じることが要請されると考える。

2 企業内部統制

日本の食品安全基本法が、中国の法改正のモデルにもなりそうである。安全管理体制についても日本の体制が参考にされることにもあるだろうか。

例えば、食品生産経営者における管理体制として、日本の食品衛生管理員の制度についての研究がなされている。中国で事業展開している企業は、法改正の方向性にかかわらず、コンプライアンス経営をし、独自に食品衛生管理員制度等を設けるのが良いかも知れない。こうした方面で中国の政府関係部門と積極的に交流を試みることも会社の CSR 活動として中国政府から評価されることになる。食品安全法改正案には、上述のような発想も見られる。

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

中国疾病予防コントロールセンター栄養・食品安全所所長の嚴衛星は、食品生産経営者の教育・育成、監督管理者の養成に関して法律で明文化することが望ましいという³⁸。

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

³⁸ 人民政府網 2013年10月30日

内部統制に関しては、財政部、中国証券監督管理委員会、会計検査署、中国銀行業監督管理委員会および中国保険監督管理委員会の5部門により2008年6月に制定、公布された内部統制規範に従った会社の機関設計が重要である³⁹。

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

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

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

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

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

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

³⁹ 以下の内部統制に関する叙述の初出は、麗澤大学企業倫理研究センターの2009年プロジェクト「中国における企業内部統制について」の成果物としてワーキングペーパー「中国における企業内部統制」にある。このプロジェクトは、筆者と熊琳（北京市大地法律事務所海外部代表シニアパートナー）、章啓龍（北京市大地法律事務所海外部パートナー弁護士）の共同研究によるものである。ワーキングペーパーの全文は、以下を参照いただきたい。

<http://www.reitaku-u.ac.jp/ja/wp-content/themes/reitaku-jp/uploads/2010/08/20100824.pdf>

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

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

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

食品安全に関する問題ではないが、中国のテレコミュニケーション大手メーカーの華為が、2015年1月22日に企業内部の詐欺など不正行為（腐敗行為）に対する内部通報・告白を奨励するという制度を導入することを発表した⁴⁰。華為の内部調査によると、2014年に全世界に約15万人いる従業員のうち4,500人の従業員が不正行為の告白をしたという。極めて些細な違反から贈収賄・腐敗という問題までである。内部調査によると、重大な腐敗行為を犯したものは116名いたという。

華為の取り組みは、習近平国家主席・共産党総書記が展開している共産党員や政府官僚などの反腐敗行為に対する摘発・取締りに対応するものであるが、会社のCSR活動、内部統制の取り組みが重要であるという認識が広まることを期待したい。

3 タウン・マネジメント

食品安全法は、市民の身体健康および生命の安全を保障するために制定されたものである。そうであれば、食品安全行政の過程に市民・消費者も重要なステークホルダーとしてもっと積極的に関与し、参画する仕組みが必要である。改正案でも、「食品安全性を社会全体で確保する。食品安全業務は社会の共同参画により確保する（社会共治）とし、このために消費者、業界組合、メディア等の各方面における監督機能を發揮させるとしている。しかし、現状では、市民参加が十分ではない。その仕組みとして「タウン・マネジメント組織」の形成ということが考えられるのではないだろうか。

⁴⁰ New York Times（電子版）2015年1月25日

食品安全行政にのみ関わるものではないが、日本には、タウン・マネジメント組織（TMO：Town Management Organization）という官民による第三セクターが、全国に約 300 ある。この TMO は、商店街の組合・行政・企業や市民など、利害関係を有するさまざまな組織などの調整の場となり、まちづくりを総合的に企画・調整し、実現するための機関と位置づけられているものである。国がタウン・マネージャーを派遣し、地方のまちづくりを支援する制度もある。TMO の組織、財政、運営方法などは、行政サービス向上や市民参加型行政を実現するという側面から参考になる。

中国の食品安全問題は、大企業によるものも随分とあるが、それでも街レベル、小店舗・飲食店で発生しているものがさらに多い。食品安全行政だけに限らないが、TMO という手法を取り入れ、市民参画型の余地があると考ええる。

第 5 節 食品産業の発展趨勢と実務の動向

中国の食品工業総生産額は、第 12 次 5 年計画（2011 年～2015 年）によると 2015 年に 12.3 兆元、2010 年の倍になると予測されている。2015 年に売上額が 1 兆元を上回る企業は 50 社以上になりそうであるともいう有望な成長産業である。

2013 年 3 月 8 日にヤクルトの中国法人である「天津養楽多乳品有限公司」を訪問した。同社の副総経理・工場長の長濱雄司氏は、同社の現状について以下のように述べられた。

ヤクルトは、中国における 3 つの工場を有している。1 番目の工場は、2002 年に生産開始した「広州養楽多乳品有限公司」で、生産能力は 80 万本／日、広東省内に商品を供給している。2 番目の工場は、2006 年に生産開始した「上海養楽多乳品有限公司」で、生産能力は 73 万本／日、天津工場が生産を開始するまでは北京・天津・青島・済南・上海・南京・蘇州・杭州・寧波などに商品を供給していた。そして、3 番目の工場が「天津養楽多乳品有限公司」である。

天津養楽多乳品有限公司は、天津市の天津経済技術開発区（TEDA）に「ヤクルト」を生産する製造会社を設立し、2011 年から生産開始している。華北、東北地区（北京・天津・青島・済南・瀋陽・大連など）への商品供給をしている。

同工場の 2012 年の生産本数は 1 日当たり 62 万本、2013 年には 120 万本、2014 年には 240 万本、2014 年には 317 万本を見込む。現在の工場を拡張する計画が進んでおり、2014 年には天津第 2 工場棟が完成する。

ヤクルトは、10 年前には香港経由でわずかに 9 万本（1 日当たり）が輸出されていただけであるが、今、280 万本／日が飲まれている。長濱氏は、「日本では現在 700 万本／日で現時点の中国よりは数倍の消費量だが、5 年後には中国における消費量が日本を追い超すのではないかと考える。」と言う。

機械設備はすべて日本から輸入しており、自動化が非常に進んでいる。現在の従業員数は、100名であるが、それでも増産体制に向けて2014年には200名、最終的には300名体制にする計画である。労働者の採用難が言われているが、同社の場合には50人の募集に700人の応募があるそうである。日本人駐在員は3名であるが、今後は品質管理や工場案内要員として現地採用の日本人を数人採用したい考えでもある。

長濱氏は、中国関係では台湾に4年間、広州工場に4年間勤務した経験があり、現在の天津工場では3年になる。「今、中国でヤクルトは特別の営業をしなくても売れる時期になっている。」「中国は、未知数である。中国で仕事をした方が日本にいて他の仕事をしているより面白いし、やりがいがある。」と言う。

国の第12次5カ年計画に対応して、国家発展改革委員会産業協調司（局）と工業情報化部消費品工業司（局）が「食品工業第12次5カ年発展計画」を2012年4月20日に発布している⁴¹。この計画において、やはり安全が第一の目標として掲げられている。

国家発展改革委員会と工業情報化部は、この計画発布の目的を「中国の食品工業は13億人に安全安心、栄養で健康的食品を提供する重責を担って（いる。）」と述べている。そして、具体的な発展目標についても、第一に品質の安全が目標であるとして、次のように叙述されている。

「一つは、品質の安全目標である。食品室安全は、民生を保証する根本であり、都市・農村住民に安全安心、栄養で健康的な食品を提供することは、食品工業が生存し発展する前提である。第11次5カ年計画時期に党中央、国務院は書く関係部門と食品安全監督管理制度を強化することを非常に重視し、かつ各地区および全社会が共同して努力した結果、中国の食品安全は総じて安定し、良好なものとなった。2010年の中国の3,800種類の加工食品の品質監督抜き取り検査の合格率は94.6%で、輸出食品の合格率は常に99%以上であった。しかし、中国の食品工業が“小型、分散、低レベル”であるということも根本的変わっておらず、規模化、集約化が進んでおらず、小型・零細企業および個人事業主レベルのものが90%以上であり、一定規模以上の食品生産企業でもGMP⁴²またはHACCP⁴³の認証基準に満たないものがあり、食品安全事件がしばしば発生し、食品安全保障水準と市民の要求に相当大きな開きがあることも事実である。……ここに、企業は普遍的に誠実な管理体系（CMS）を確立し、同時に食品品質抜き取り検査の合格率を2010年の94.6%から2015年には97%以上に高め、大幅に食品安全事故の発生率を下げ、市民の食品に対する満足度を顕著に向上させ、消費者が安心して食べられることを担保し、市民の根本的利益を保証しなければならない。」

41 <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/14560608.html>

42 医薬品製造品質管理規範

43 危害分析および重要管理点

中国で食品薬品関係の事業を展開する企業としては、安全はもとより、中国市場に根付くには CSR 活動も重視する必要がある。食品企業であれば、食の安全を意識した CSR 活動ということも考えられる。

四川大地震以降、味の素（中国）有限公司の地元根ざした CSR 活動が、地域住民、ボランティア団体およびその賛同者（ボランティアに参加する大学生ら）、同社の中国人従業員らから大きく評価されている。

四川大地震のとき、日本の味の素グループ労働組合が罹災地住民を支援しようと日本国内で募金をし、従業員から 480 万円の援助が得られた。これを上海の NGO「上海市閘北区熱愛花園青年社区志願者協会」（弁護士、医者などが主なメンバーとして活動）に寄附し、震源地から 3 キロ離れた山村「都江堰龍池鎮」の支援に使用することを決定した。3 年間掛けて図書室を作り、本を購入し、子供たちに勉強を教える。コンピュータ教室も行う。味の素（中国）有限公司では、従業員代表大会にはかつて、従業員の代表を支援に派遣することにした。この活動が大きく実を結んでいる。2009 年の活動を紹介すると次のようなものであった。

2009 年には 70 回余の各種復興支援活動が行われ、5000 人余が受益したと「熱愛花園」は言う。具体的な活動は、次のとおりである。

元旦節、元宵節、五一節、夏休み、国慶節、などのときに数十人の味の素中国の従業員や上海の大学生らボランティアが龍池鎮に行き、読書会、パソコン教室、健康体操などの活動をし、定期的に龍池鎮、村の指導者らとの交流が行われるようになった。地元の環境保護活動に対する支援も行っている。

図書館の開放は、毎週土日に行われ多くの児童が読書に親しんでいる。蔵書数は 2000 冊以上になり、貸出件数は 1800 冊以上で「図書之星」として表彰された。

四川農業大学都江堰校区志願者協会とも協力関係が形成され、地元のボランティアも熱愛花園の活動に参加するようになった。夏のキャンプには、熱愛花園と中国緑色大学生、上海大学数学学院が参加し、龍池鎮だけでなく周辺の村からも児童 500 人が集まり世代を超えた交流が行われている。

今では四川農業大学の学生は、村に毎週行き、就学前の児童に対して文字を教えたり、読書会を開いたりなどの活動をしている。

地元の経済復興支援として、とりわけ特産物の開発に尽力している。2009 年には「獼猴桃」（キウイ）の栽培技術指導を地元農民に対して実施した。

都江堰龍池鎮には、天官節という 400 年の伝統のある地元の祭りがある。このような民間文化遺産が、大地震によって途絶えることのないように支援をし、2009 年には周辺の村からも 3000 人の参加があった。また、新たに女子龍灯隊を結成し、その活動支援を行っている。

健康管理ということに関しては、医師のボランティアが事故発生時の救護活動、救急医療を村民に指導し、また、通常時の健康管理、とりわけ老人の健康管理に関心を

注ぐ活動を展開している。村民運動会なども地域住民の団結心を向上させる上で有効であるという。

地元住民、熱愛花園からの味の素に対する感謝、評価は高い。味の素の中国人従業員が率先してボランティアに行く。中国に駐在している日本人社員も手を挙げる者が多いという。知られない味の素の CSR 活動であるが、このような地元根ざした活動こそが、真に評価され、グローバル企業に求められる活動のではないだろうか。

まとめ

食品安全業務は、予防を主として実行されるリスク管理、全工程管理を実施する上で、社会全体で統治するものである。このために厳格な監督管理制度を構築することが求められる。このことは、改正案において加筆されることになる規定であるが、現行法には、このような原則規定はなく、一般条項の欠点と認識されていた⁴⁴。このことが加筆されることになったことは、大きな進歩であると評価できる。

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

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

食品安全分野において、技術的で実行可能な具体的規範を定めるとき、各種の検査・安全基準に漏れがあり、理念にも欠点があるという指摘がなされた。前者については、食品安全法に具体的な規定をすることには限界がある。今回の改正は、このことも食品技術の発展とも相まって新たな問題となっていた。これらを少しでも解決しようとするものであ

⁴⁴ 王艶林「論“食品安全法”修改的立法理念与角色定位」『経済法学・労働法学』中国人民大学復印報刊資料中心、2014 年第 11 期、59-68 頁

る。

今、中国は食糧問題と都市化のジレンマに陥っている⁴⁵。中国政府は、戦略的新興産業を発展させるとしているが、高齢化社会に突入し、食糧不足が現実になりそうなとき、農業分野への投資、この隣接分野でのエネルギー、水の需要を満足させるような投資、食糧流通体系の整備、食糧備蓄体制の整備、食糧加工体系の整備などが必要になる。こうした分野が、外国企業にとって有望な投資分野になるのではないだろうか。

このとき、単に量的確保ができればいいわけではなく、質の確保が重要な問題となる。そうであるので、日本の安全な食品を中国に販売するチャンスは大きいと考える。安全な食品を生産するための生産設備や検査設備等に対する需要もある。このとき、中国国内での販売方式、対中輸出などにおいて、関係行政機関との緊密な対話が必要であるといえるだろうか。食品安全というとき、監督管理、技術、生産経営の規範などがこの概念の重要な核となるからである。

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

食品安全の根源的問題の所在は、経営者のモラル、利益至上主義、行政部門の腐敗、市民の意識ということにもなる。食品安全法は消費者権益保護法との協調も必要である。

現在の食品安全法改正の過程を検討したとき、パブリック・オピニオンとは言いながらも関係部門の縦割り行政、権利の取り合い、責任の押し付け合いという構造があるようにも感じられた。市民の知る権利の尊重はなされているかということも懸念された。過去の中国の経済発展モデルにおいて、食品安全法は、地方政府の経済発展と食品企業の就業、税収、GDPへの貢献と一致するようにしなければならないという現実もあるからである。

政府、消費者、食品企業の利害調整を図った食品安全基準作りが必要になるであろう。また、この中で市場メカニズムを機能させることも重要である。

⁴⁵ 中国で食糧問題が深刻になりつつある。食糧自給率が低下してきていることである。このことは、食糧輸入が増えていることから明らかであり、この問題が解決できるかという耕地面積の減少から有効な対策が見当たらないというのが現状である。食糧輸入については、2012年10月に食糧輸入量が6,088万トンに達している。年間の見込みでは7,200万トンになると見込まれる。中国の年間の食糧生産量の12.2%に相当する。食糧増産の伸び率よりも、輸入の伸び率の方が大きくなっている。輸入のうち大豆が4,855万トンであった。大豆の年間輸入量は5500万トンに達すると見込まれている。全世界の大豆の貿易量の半数を中国が輸入しているということになる。中国は、2011年から小麦、大豆およびトウモロコシの純輸入国になっている。国内で増産ができるかといえるか。都市化、工業化の進展に伴って、耕地面積が減少していることは周知の通りである。既に18億ムーを割っている（1ムーは、約6.667アール）。食糧自給は不可能な数字となっている。中国の経済成長は、都市化に依存している側面がある。しかし、この都市化は農業を犠牲にしている。

食品安全問題を所管する行政機関がリスク・コミュニケーションを行い、食品の生産企業、食品販売店や飲食店など企業が、内部統制メカニズムを健全に機能させ、食品安全行政の過程に消費者も十分に関わることのできるタウン・マネジメント組織の形成なども今後検討されることがあってもいいのではないだろうか。

第2章 中国における食品安全行政過程の実態とその法的仕組み ——行政過程論の視点から

華東政法大学法律学院教授

江 利紅

はじめに

近年、中国では、「蘇丹紅（有毒着色料）事件」、「三鹿粉ミルク事件」、「地溝油（下水から作る食用油）事件」、「双匯『瘦肉精（違法な飼料添加物）』事件」、「カドミウム汚染米事件」、「毒モヤシ事件」、「毒生姜事件」、「上海福喜期限切れ肉事件」など、食品の安全性への信頼を揺るがす事件が頻発しており、国民の不安が高まっている。そのような中、国民が安全に暮らせる社会の実現に向けて、行政による積極的な活動が期待されている。行政の側においても、その期待に応え、さらなる法制度の拡充強化や行政対応体制の整備等が進められている。そのため、中国では、2009年2月に「食品安全法」が制定され、2009年7月に「食品安全法」の関連政令である「食品安全法实施条例」が制定された。これらの法令によって、リスク分析の手法を導入し、リスク管理機関である食品安全委員会を国务院に設置し、食品安全リスクの検査、評価制度、安全基準、生産・経営行為の規範化、不合格品の回収、安全情報の公表、分業責任と統一的な検査・管理制度を明確にし、食品の安全に法的な保障を与えることになった。しかし、食品安全事件は、まだ相次いで発生している。食品安全行政については、危機意識の欠如と危機管理体制の欠落、生産者優先・消費者保護軽視の行政、政策決定過程の不透明な行政機構、食品薬品安全監督管理局と国家品質監督検査検疫総局・国家工商行政管理総局との連携不足、情報公開の不徹底、消費者の理解不足などの問題点が指摘された。そのため、2013年に、「食品安全法」の改正は、第12期全国人民代表大会常務委員会の立法計画に繰り入れることになった。

現実の行政には、さまざまな形態があるが、複雑多様な行政実態に法的統制を行うために、伝統的行政法学理論は、「行政行為」という概念を中心として、現実の行政過程を個々の行政行為に分解して考察し、そして、「法律による行政」の原理に基づき、行政過程にお

ける各行政行為があらかじめ制定された法律にしたがって行われなければならないことを要求してきた。この理論に基づく行政の法的統制は、現実の行政過程で用いられる個々の行政行為の侵害性に着目し、行政行為の要件や効果に対する実体法的統制を行うという方式で行われてきた。しかし、現実の行政過程では、行政行為が単独で用いられることが多くなく、指導、指定、保護、助成、奨励、承認、同意、協議などの行政行為以外の行為形式と結合して用いられることが多い。さらに、現代行政は、行政対象の拡大化、行政主体の複雑化、行政の行為形式の多様化に対応して発展してきた。このような背景には、伝統的行政法学が、現代行政の現実に十分に対応することができなかつたことがある。この問題に対して、遠藤博也、塩野宏などの行政法学者は伝統的行政法学理論の変革理論として、「行政過程論」を提唱した。その具体的な内容は、各論者によってそれなりの違いがあるが、行政過程を全面的・動的に考察するという基本的視点には、共通点がある。すなわち、行政過程論は、行政行為以外に、その他の行為形式および全体としての行政過程にも関心を向け、行政過程における各行為形式を全体的・動的に考察すべきであると唱えている。

本論文では、行政過程論を活用し、中国における食品安全管理体制を考察した上で（Ⅰ）、現実の行政過程を一定の段階にわけて（Ⅱ）、それぞれの段階における各行為形式の法的仕組みなどを明らかにするとともに、各行為形式間の関連に着目し、関連している各行為形式を分析し（Ⅲ）、その法的統制のあり方を検討しようとする（おわりに）。

第1節 中国における食品安全管理体制

1 「食品衛生法」により構築された食品安全管理体制

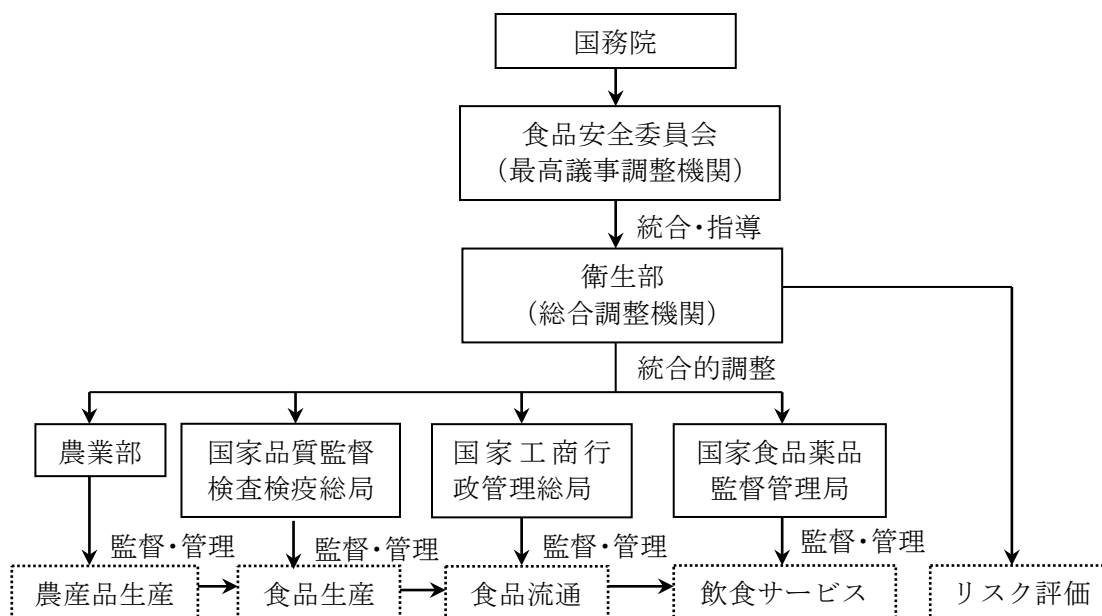
1995年の「食品衛生法」は、「国务院衛生行政部門は全国の食品衛生監督管理業務を管轄する。国务院関係部門は、各自の職責範囲内での食品衛生管理業務に責任を負う」と規定して（食品衛生法3条）、国务院衛生部が主導し、農業部、国家品質監督検査検疫総局、国家工商行政管理総局、食品薬品監督管理局（当時の食品薬品監督管理局は衛生部に所属する）などの食品安全関連機関が協力している食品安全管理体制を構築していた。

2 「食品安全法」により構築された食品安全管理体制

2008年の「三鹿粉ミルク事件」をきっかけとして、食品の安全性を保証し、公衆の身体の健康と生命の安全を保障するために、2009年2月、「食品安全法」が制定された（食品安全法1条）。この法律により、食品安全委員会が新設されている（食品安全法4条1項）。図1のように、食品安全委員会は、国务院に所属する最高議事調整機関として食品安全管理業務を統合・指導すること、各官庁の食品安全管理責任を監督すること、食品安全の情勢を調査分析すること、重要な政策措置を策定することなどを任務としている。食品安全委員会のもとで、衛生部は、食品安全の総合的な調整の職責を負い、食品安全のリスク評価、食品安全基準の制定、食品安全情報の公表、食品検査機関の資格認定条件と検査規範の制定の責任を負い、食品安全重大事故の調査と処理を指揮する（食品安全法4条2項）。そして、農業部、国家品質監督検査検疫総局、国家工商行政管理総局、食品薬品監督管理局は、それぞれ農産品生産、食品製造（生産）、食品流通、飲食サービス（食品消費）の4分野における食品安全の監督・管理を担当する。そのうち、食品製造許可証、食品流通許可証、飲食サービス許可証はそれぞれ国家品質監督検査検疫総局、国家工商行政管理総局、食品薬品監督管理局によって管理される（食品安全法4条3項）。これらの規定により、食品安全委員会と国务院衛生部が主導し、農業部、国家品質監督検査検疫総局、国家工商

行政管理総局、食品薬品監督管理局などの食品安全関連機関が協力している食品安全管理体制を構築している。

図1 「食品安全法」により構築された食品安全管理体制

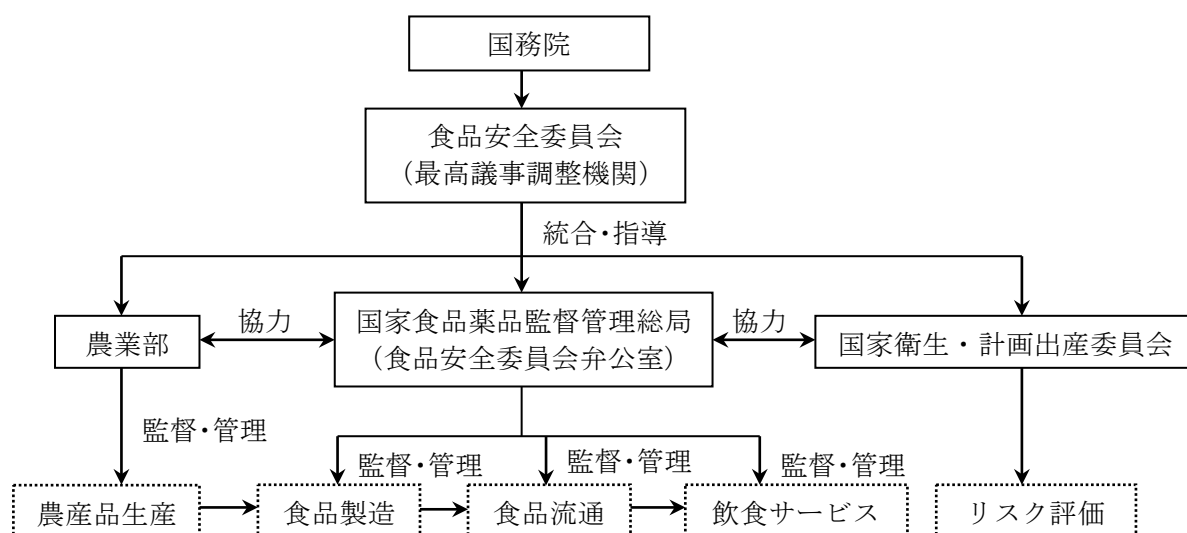


3 国务院機構改革計画により構築された食品安全管理体制

2013年3月14日、第12期全国人民代表大会第1回会議は、国务院の機構改革計画を採択し、国务院の所属の各部・委員会（日本内閣の各省庁に相当する）の統廃合を推進することになった。食品安全の管理体制と関連する機構改革は以下のとおりである。第一には、国家食品薬品監督管理局を新設することである。食品と医薬品への監督管理を強化し、食品と医薬品の安全性を高めるために、既存の国务院食品安全委員会弁公室の職能と国家食品薬品監督管理局の職能そして国家質量監督検査検疫総局における食品製造段階での食品安全監督管理職能、国家工商行政管理総局における食品流通段階での食品安全監督管理職能を統合し、国家食品薬品監督管理局を新設し、これらの職責を一括で担うことになった。第二には、国务院食品安全委員会は食品安全に関する国家の最高議事調整機関として維持しているが、その日常業務は国家食品薬品監督管理局が担当することにする。

る。国家食品薬品監督管理総局は国务院食品安全委員会弁公室（事務局）の表札をかけて、その機能を兼務する。第三には、元の国家食品薬品監督管理局と国务院食品安全委員会弁公室（事務局）は解体した。但し、各地方における食品薬品監督管理局は依然として存在している。第四には、元の食品安全管理体制のもとで食品安全の主管機関としての衛生部も解体し、新設の国家衛生・計画生育委員会に取り入れられた。これらの機構改革により、図2のように、食品安全委員会と国家食品薬品監督管理総局が主導し、農業部、国家衛生・出産計画委員会などの食品安全関連機関が協力している食品安全管理体制を構築している。以前の国家食品薬品監督管理局は衛生部に所属していたが、新設した国家食品薬品監督管理総局は、国务院に所属して、国家衛生・出産計画委員会と同じく部級の直属機構に昇格した。国家食品薬品監督管理総局は、食品安全の主管機関として、食品の製造、流通、消費の全段階にわたり、統一された食品の監督管理機能を行行使する。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。

図2 中国における食品安全管理体制



以上は中央レベルの食品安全管理体制である。食品安全委員会は国家食品薬品監督管理総局、農業部、国家衛生・出産計画委員会などの中央レベルの行政機関を統合・指導する

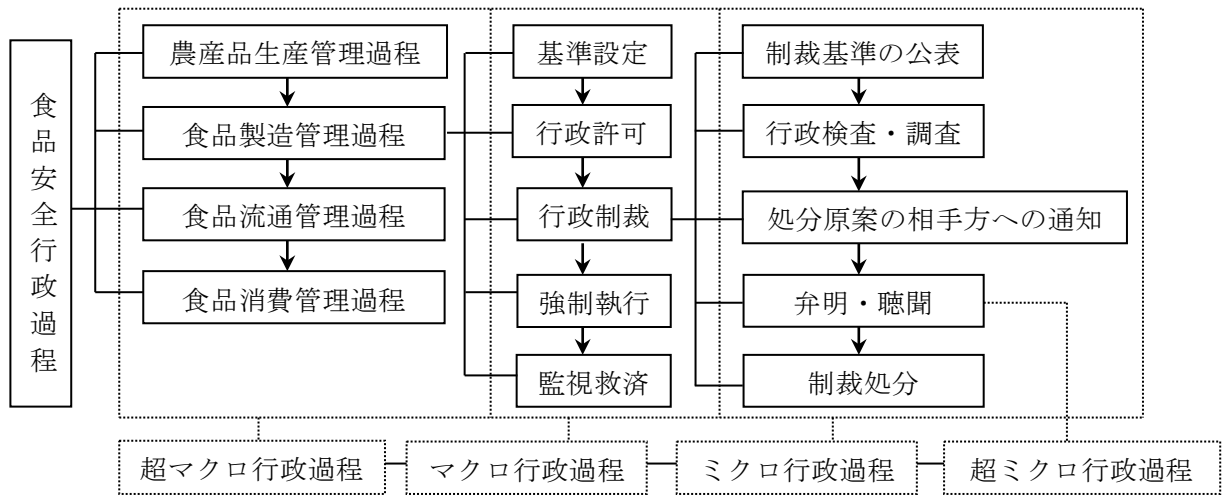
が、各地の食品安全管理を直接的に管理しない。各地の食品安全管理は主として各地方の人民政府に任されている。地方レベルでは、県級以上の地方人民政府は、その行政区域の食品安全監督管理業務について統一的に責任を負い、指導、調整、とりまとめを行い、健全な食品安全の全てのプロセスを監督管理する業務メカニズムを構築する。また、食品安全にかかわる突発事件への対応業務を統一的に指導、指揮する。また、食品安全監督管理責任制を完全なものとして実行し、食品安全監督管理部門に対して、評議・審査を実施する（食品安全法 5 条 1 項）。県級以上の地方人民政府は、「食品安全法」および国务院の関連規定に基づいて当該級の衛生行政部門、農業行政部門、品質監督部門、工商行政管理部門、食品薬品監督管理部門¹の食品安全監督管理の職責を確定する。関連部門はその職責の範囲において、その行政区域の食品安全監督管理業務について責任を負う（食品安全法 5 条 2 項）。上級人民政府の所属部門が下級の行政区域に設置した機関は、所在地にある人民政府の統一的なとりまとめと調整の下で、法に基づき食品安全監督管理業務を実施する（食品安全法 5 条 3 項）。県級以上の衛生行政部門、農業行政部門、品質監督部門、工商行政管理部門、食品薬品監督管理部門は、意思疎通に力を入れ、密接に協力しあわなければならない、それぞれの職責に基づいて分担して、法に基づいて職権を行使し、責任を負う（食品安全法 6 条）。

第 2 節 中国における食品安全行政過程およびその段階的構造

「食品安全行政過程」は、食品安全の行政目的を達成するために、行政の一連の複合的・連鎖的行政作用の組み合わせからなるプロセスである。現実の行政過程の複雑性に鑑み、行政過程は、いろいろな意味で使われる概念であり、最広義から最狭義までさまざまな定義を付加できる。一般的にいえば、各段階の行政過程においては、次のように、多様な構造が存在している。

¹ 中央レベルの国家食品薬品監督管理局が解体したが、各地方における食品薬品監督管理局は依然とし

図3 中国における食品安全行政過程の構造



1 食品安全行政過程の概念

(1) 食品安全行政過程概念の意味

行政過程という概念は、行政に関する法過程の中の「法の執行過程」を指す。例えば、図1、図2のように、食品安全委員会、国家食品薬品監督管理総局、農業部、国家衛生・出産計画委員会などの行政機関が行われる基準設定、食品製造許可、行政検査、行政調査などの行政作用から構成される食品安全行政の過程のことである。これに対して、行政に関する法過程は、行政目的の実現ための過程、すなわち行政目的の実現ための立法過程、法の執行過程（行政過程）、司法過程であり、「行政法過程」ともいえる。この意味で、行政法過程は、行政に関するすべてのプロセスであり、行政過程のほか、行政目的を実現するための立法過程および司法過程も含まれる。²例えば、食品安全行政に関する法過程は、食品安全の確保のために、行政機関の基準設定、食品製造許可、行政検査、行政調査などの行政過程のほか、「食品安全法」の制定の立法過程および飲食サービス業者が人民法院に許可・検査などの行為を訴えるという裁判の過程も含まれる。したがって、ここでは、

² 例えば、藤田宙靖は、「法律→行政行為→強制行為」という三段階構造を行政法の過程の基本的骨格として論じた（藤田宙靖『行政法Ⅰ総論（第三版再訂版）』青林書院2000年、20頁）。遠藤博也は、行政に関する「法律過程とは、立法、処分、強制、補償、争訟の五つである」、つまり「五段階構造」を提唱している（遠藤博也『行政法スケッチ』有斐閣1987年、91頁）。

行政過程のほか、行政と関連する立法過程、司法過程を行政法過程に取り入れ、行政目的の実現に着目し、そのために行われた一連の行為から構成されるプロセスを行政に関する法過程として考察する。この意味で、食品安全行政法過程とは、国民の健康や食品の安全性の確保という行政目的を達成するために用いる一連の行為の連鎖で構成される過程である。

一方、行政過程は、法的統制の対象のみならず、行政に対する法的統制の結果として形成されるものである。例えば、図1、図2のような食品安全行政の過程は、各行政機関が「食品衛生法」、「食品安全法」、「食品安全法実施条例」などの法律にしたがって行われた食品安全行政に関するプロセスである。図5の飲食サービス営業許可の過程は、「行政許可法」が定められた申請に対する処分の手続にしたがって行われたプロセスである。法律における行政過程に関する規定は、行政過程性の原因になるといえる。いいかえれば、現代法治主義の下に、これらの法律がなければ、このような行政過程は形成されないであろう。この意味からみると、行政の過程性はその行政に関する法的統制の結果であるため、行政過程は、「法定過程」であるともいえる。³

(2) 食品安全行政過程概念の範囲

①最も広義の行政過程

最も広義の行政過程は、公共利益の達成のために行われた一国のすべての行政活動から構成される行政過程を指す。例えば、中国では、国務院をはじめとする行政は、「公共の利益」（または公共性）のために全国の地方各級国家行政機関の活動を統一的指導し、行政活動を継続的に行われ、統一的な行政過程を構成する（憲法 89 条）。この意味で、すべての行政は一定の関連性をもっている。

②広義の行政過程——食品安全行政過程

広義の行政過程は、その下に一定の行政目的を実現するために行われた一連の行政活動から構成される行政過程を指す。例えば、図 1、図 2 のように、国民の食品安全を確保す

³ もちろん、現実の行政において、法律にしたがわないうで行われた行政過程も存在しているが、ここでは、行政行為の概念を参照し、法律適合性を行政過程の特性として論じるため、行政過程は、法律適合性をもっている「法定過程」であると考えられる。

るために、行政機関は、農産品の生産から食品の消費までの一連の過程で必要な措置を行うことによって、「食品安全行政過程」を構成する。また、図3のように、この行政過程のもとに、基準設定（行政立法）、行政許可、行政制裁、強制執行⁴、監視救済などの行為が継続的に行われることによって、「食品製造管理の過程」が構成される。「食品安全行政過程」と「食品製造管理の過程」は、具体的な範囲が異なるが、両過程とも、行政立法、許可、行政制裁、行政強制などの複数の行為形式から構成されるものである。この意味で、個々の行為が構成する行政過程に対して、複数の行為形式が継続的に行われるによって構成されてきた行政過程は「広義の行政過程」といわれる。したがって、広義の行政過程における各行為形式間には一定の関連性がある。

③狭義の行政過程——食品安全行政制裁の過程

狭義の行政過程は、一定の行政目的を実現するために行われた単一の行為形式が一定の手続にしたがって行われて構成されるプロセスをいう。例えば、図3の中の「行政制裁」が「制裁基準の公表⁵→行政調査→処分原案の相手方への通知→弁明・聴聞→制裁処分」という手続で行われることによって、行政制裁の過程は構成される。

④最狭義の行政過程——聴聞過程

最狭義の行政過程は、単一の行政の行為形式における各段階の手続をいう。例えば、図3の中の「行政制裁」の一つの手続としての「聴聞」は「聴聞の通知→文書等の閲覧→審理→聴聞調書および報告書の作成」という手続で行われ、聴聞という行政過程を構成するといえる。

2 中国における食品安全行政過程の段階的構造

以上の行政過程の多様な構造からみると、行政過程をさまざまなレベルにわけることができる。例えば、行政に関するプロセスについて、「全体としての行政過程をマクロのプロ

⁴ 行政上の強制執行は、国民が行政上の義務を履行しない場合、行政機関は義務の履行を強制すべく実力を行使する。国民が履行しない義務は行政の行為形式により確定された場合、行政上の強制執行は、原行為形式の執行力という視点からみれば、原行為形式の一部として、独立的な行為ではないという考え方もある。

⁵ 「制裁基準の公表」は行政立法として、行政制裁行為から独立している行為であると認められる見地もある。この意味で、制裁基準の制定とその適用（制裁行為の決定）とは前後継続関係をもっている二つの行為である。

セスとすると行政手続をミクロのプロセスとしても把握」する考え方があるが、⁶実は、行政の全過程そのものは、「このように単純に二元化され得るものではなく、より複雑かつ多元的なプロセスの絡み合いであって、このような複合体からの、一定のプロセスの切り出し方には、様々の観点による様々の可能性があり得る。」⁷例えば、図3のように、食品安全行政の過程におけるさまざまな行政の行為形式を、超マクロ行政過程、マクロ行政過程、ミクロ行政過程すなわち行政手続、超ミクロ行政過程にわけることができる。まず、行政制裁などの単一の行政行為は、一定の手続で行われるため、行政制裁の過程を「ミクロ行政過程」という。⁸ミクロ行政過程における一つの手続として、「聴聞」などの手続は「超ミクロ行政過程」といわれる。そして、食品製造管理の過程は、製造基準の設定、製造業者の許可、製造に対する監視指導、義務違反者に対して制裁を課する行政制裁および行政の強制執行などの段階に分かれて行われることを通じて構成される。すなわち、食品製造管理の過程は、基準設定過程、許可過程、指導過程、制裁過程、強制執行過程などの「ミクロ行政過程」からなるものとして、「マクロ行政過程」といわれる。さらに、国民の生命および健康の保護のため、食品安全委員会、国家食品薬品監督管理総局、農業部、国家衛生・出産計画委員会、地方人民政府などの行政主体がさまざまな行政の行為形式を行うことを通じて、農産物の生産から食品の販売に至る一連の国の内外における食品供給の行程が構成される。この食品供給の行程は全体としての「食品安全行政の過程」と見られる。その中における食品生産管理の過程・食品流通管理の過程・食品製造管理の過程・食品消費管理の過程という「マクロ行政過程」に対して、「超マクロ行政過程」といえる。

以上のことからみれば、行政過程は、超マクロ行政過程、マクロ行政過程、ミクロ行政過程、超ミクロ行政過程にわけられることができる。しかし、このような分類は絶対的なものではなく、相対性をもつということに注意する必要がある。例えば、食品安全行政の過程は、全体の行政過程に対してミクロ行政過程であるが、食品製造管理の過程に対してマクロ行政過程である。食品製造管理の過程は、食品安全行政の過程に対してミクロ行政過程であるが、その中の行政制裁の過程に対しては、マクロ行政過程である。また、行政

⁶ 塩野宏『行政法Ⅰ行政法総論（第四版）』有斐閣2004年、242頁。

⁷ 藤田宙靖「現代の行政と行政法学」『公法研究』1984年46号、142頁注59。

⁸ この意味上の「ミクロ行政過程」は、伝統的行政法学上の「行政手続」概念とほぼ同じである。ただ、ミクロ行政過程には、単一の行為形式の手続のほかに、その主体・内容・形式などの実体的要件も含まれる。

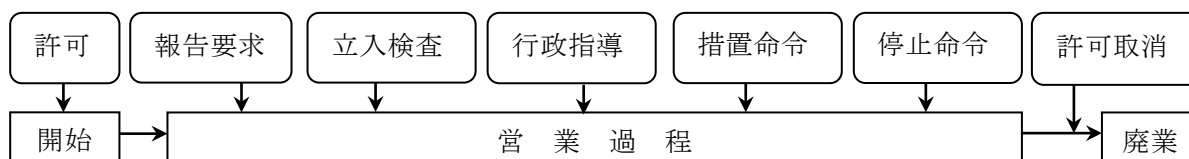
制裁の手続は、食品製造管理の過程に対してマイクロ行政過程であるが、その中の聴聞という行政過程に対してマクロ行政過程である。そして、すべての行政過程は、超マクロ行政過程・マクロ行政過程・マイクロ行政過程・超マイクロ行政過程という四つのレベルの行政過程にわけることができる、という意味に誤解されてはならない。

3 マクロ行政過程とマイクロ行政過程

現実の行政過程は重疊的に成り立っている場合が多い。したがって、上述のように、行政過程はさまざまなレベルにわけることができる。しかし、論述の便宜から考慮すれば、本論文では、単一の行為形式の過程をマイクロ行政過程⁹として、複数の行為形式からなる行政過程をマクロ行政過程として論じる。この意味で、行政過程は、マイクロ行政過程とマクロ行政過程という二つのレベルに限定することができる。

(1) マクロ行政過程——複数の行為形式の過程

図4 飲食サービス営業に関する行政過程



行政は、一定の行政目的を実現するために、通常、複数の行為形式を行う必要がある。このような複数の行為形式の組み合わせからなるものは、「マクロ行政過程」と称される。例えば、食品安全行政の過程では、リスク管理・リスク評価・各基準の設定・販売禁止・添加物の承認・食品の種類または施設の承認・販売禁止・営業許可・検査・監視指導・手数料の徴収などのさまざまな行政の行為形式が行われる。また、図4のように、飲食サービス営業の行政過程において、許可という行政行為以外、日常の営業管理として、報告要

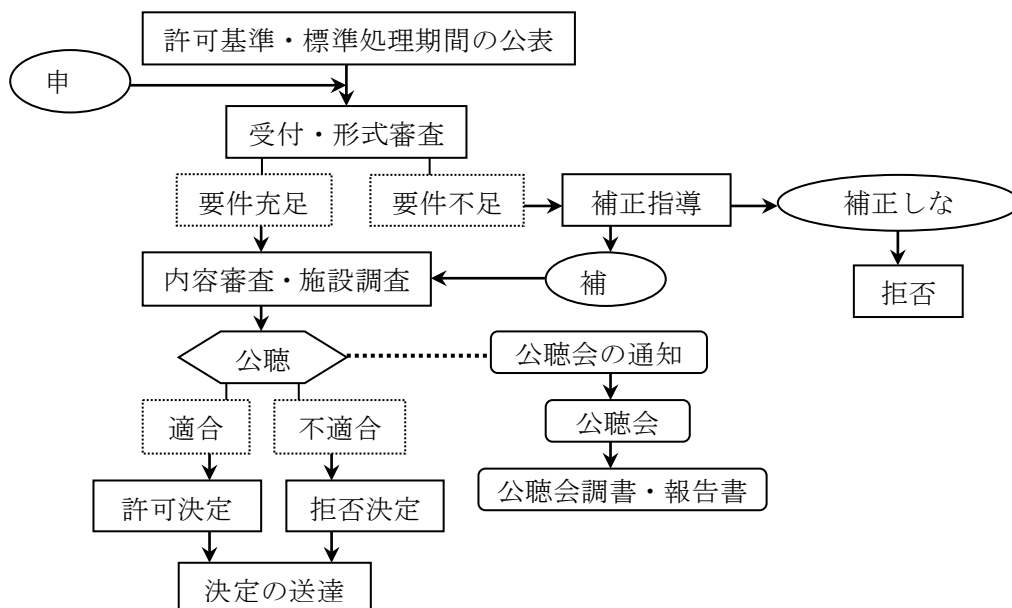
⁹ この意味でのマイクロ行政過程は、「行政案件処理過程」、「行政決定過程」などともいわれる。小早川光郎『行政法講義（下1）』弘文堂2002年、2頁参照。

求、立入検査、勧告などの行政指導、措置命令、停止命令、許可取消などの行為形式が行われる可能性がある。これらの複数の行為形式が連続的に行われ、飲食サービス営業の行政過程を構成する。このことからみれば、マクロ行政過程は各行為形式の連鎖から構成されるものである。

(2) ミクロ行政過程——単一の行為形式の手続

マクロ行政過程において、個々の行為形式は一定の手続にしたがって行われる。この単一の行為形式の手続によって、マクロ行政過程を構成する。例えば、図4の食品安全行政の過程において、営業許可という行政行為がある。その営業許可は、具体的に、図5のように、許可基準・標準処理期間の公表¹⁰→私人の申請→都道府県等の受付・形式審査→正式的な内容審査→公聴会→許可・拒否の決定→決定の送達という流れ手続で行われ、単一の行政行為としての許可の過程となる。

図5 飲食サービス営業許可の手続



¹⁰ 許可基準の制定は、行政立法として、マクロ行政過程の基準段階に位置づけることもできる。この意味で、許可という行政行為は許可基準の制定という行政立法の後続的行為であるといえる。

4 マクロ行政過程とミクロ行政過程の関連

マクロ行政過程とミクロ行政過程は、論述の便宜のために類型化されたものであるが、両者間には密接な関係がある。例えば、図 5 のように、飲食サービス営業許可の過程は、「許可基準・標準処理期間の公表→私人の申請→都道府県等の受付・形式審査→正式な内容審査→公聴会→許可・拒否の決定→決定の送達」という流れのように、ミクロ過程として行われる。さらに、図 4 のように、許可取得・営業開始後、「報告要求→立入検査→措置命令→停止命令→許可取消→廃業」という営業管理過程が加わるとマクロ行政過程となる。すなわち、ミクロ行政過程は、マクロ行政過程の構成要素であるが、マクロ行政過程は複数のミクロ行政過程から構成される。もちろん、行政過程はミクロ行政過程のみで行われることもある。例えば、営業許可取得の飲食サービス営業会社が法律にしたがって営業を行う場合、許可の後続的な行為としての立入検査、措置命令、停止命令、許可取消が行われない。したがって、この場合の飲食サービス営業の行政過程は、すなわち、許可過程である。

また、特定の行政領域には、このようなマクロ・ミクロの行政過程が、一連の過程に並列的に又は連鎖的に混合してなされることが多い。これが全体的としての包括的行政過程を構成している。例えば、食品安全行政過程はこのような多くの行政過程を包含している。

第3節 中国における食品安全行政過程の法的仕組みの考察

行政過程論的視点からみれば、行政過程を法的に統制するためには、その前提として、その実態を考察し、法的仕組みを明らかにすることが必要であると考えられる。すなわち、行政過程論は、全体としての行政過程を分解し、その中における個々の法的仕組みを把握する上で、行政過程の法的統制のあり方を検討する。

1 行政過程の法的仕組みの意味

行政過程は、一定の行政目的を実現するために一連の行為形式を行うことによって構成されるものである。すなわち、行政過程を分解すれば、個々の行為形式として捉えることができる。ところが、行政過程の法的仕組みを明らかにするためには、従来行為形式として捉えられてきたものの中に、「行為」と「制度（仕組み）」の区別の必要があるとする見解がある。例えば、藤田宙靖は、従来行政行為という行為形式の法的効果として説明されてきた効果につき、「行為自体の効果」ではなく、「制度ないし仕組みが与えた効果」として捉えるべきであると論じた。¹¹また、塩野宏は、「行政の活動の基本単位」としての「行為形式」と、「各行政領域で共通に利用可能なものとして用意された法的仕組み」としての「行政上の一般的制度」とを理論的に区別する必要を説かれ、前者には「行政立法」、「行政行為」、「行政上の契約」、「行政指導」、「行政計画」が、また後者には「行政上の義務履行確保の制度」、「即時執行」、「行政調査」、「行政手続」が含まれるとする見解を示される。¹²さらに、法的仕組みは行為形式の上位概念や各種の行為形式の複合体として論じることもある。例えば、小早川光郎は「法的仕組み論」を提唱し、即時強制、下命・禁止、許可・届出、特許などの行為を「規制の仕組み」における行為形式として論じた。¹³さらに、「行政の行為形式を横並びに挙げるだけでは、一般行政法の法理解明に役立たない」¹⁴という認識にたち、行政過程の法的仕組みの考察を提言することもある。

¹¹ 藤田宙靖『行政法Ⅰ（総論）』（第四版）青林書院 2005年、346頁。

¹² 塩野宏『行政法Ⅰ（第四版）』有斐閣 2005年、79頁以下。

¹³ 小早川光郎『行政法（上）』弘文堂 1999年、191～208頁。

¹⁴ 兼子仁『行政法総論』筑摩書房 1983年、88頁。

行政過程においては、個々の行為形式が法律にしたがって行われる場合と、そうでない場合とが区別される。前者の場合、行政過程は、法律があらかじめ定められた仕組み（法的仕組み）に即して展開される。この仕組みを「行政過程の法的仕組み」と呼ぶことができるが、後者を事実的仕組みと呼ぶことができる。この意味で、行政過程の法的仕組みとは、行政過程における各行為形式に関する行政実定法上の仕組みである。すなわち、法治主義の下で、法律はあらかじめ行政過程における各行為形式の法律要件を設定し、かつ、各行為形式間の関連に着目し、その継続的な関係を定め、全体としての行政過程の仕組みを法定化する。この実定法上の仕組みによって、実定法上の「法的行政過程」が構成されてきた。

行政過程に対して、「行政過程論が行政行為を行為形式の一つとして説明する結果、行政行為がもつ法的な結節点としての機能が不明確になったり、規律力の弱い行政行為以外の行為形式の安易な容認によって行政正当化に墮してしまう恐れがある」という批判がある。¹⁵ 実には、行政過程論は、行政行為およびその他の行為形式を含む行政過程を法定統制の対象として、行政過程の全面的・動的な統制を提唱している。具体的にいえば、行政過程論に基づき、行政過程の法的仕組みをあらかじめ設置することによって、行政過程の法律適合性を求めることになる。この意味で、行政過程の法的仕組みは、伝統的行政法学における行政行為にかわり、行政の法的統制の結節点としての機能を働いている。

2 食品安全行政過程の法的仕組みの考察の必要性

「行政過程」という用語は、現実行政のプロセスに対するそのままの描写の概念として、もともと行政学上使われていた術語である。これに対して、行政過程論における行政過程の概念は、現実の行政をそのままに描写することではなく、一定の行政目的を達成するために、法の下に法の規制を受けながら、行政の一連の行政行為およびその他の行為形式の組み合わせからなる過程を指す。行政法学の法規範論からみれば、この行政過程における各行為形式の法的仕組みおよび各行為形式間の関連性を明らかにすることこそが必要であ

¹⁵ 高田敏『行政法——法治主義具体化法としての（改訂版）』有斐閣 1994年、83頁。

る。¹⁶具体的にいえば、行政過程の法的仕組みの考察は、次のような理論的意義と実践的意義をもっている。

(1) 理論的意義

行政過程論に対して、「現実の行政においては行政行為以外のウェイトが増加してきているが、行政過程論として捉えるほどには熟度がなく、統一原理もない」¹⁷という批判がある。実は、行政過程論は、現実の行政過程における各行為形式の法的性質、法的要件などの法的仕組みの考察を通じて、共通の法的仕組みを明らかにした上で、統一原理としての行政過程論の理論体系を構築すると提唱している。この意味で、行政過程の法的仕組みの考察は行政過程論の理論体系の構築の前提である。

(2) 実践的意義

行政過程の法的仕組みに対する考察の一つの機能は、行政過程の分節を明らかにすることである。行政過程の考察を進めるために、まず、行政過程で法的に重要ないくつか段階をはっきりととらえることが必要である。

そして、行政法は行政過程を法的に統制する法である。行政過程の法的統制のあり方を検討するために、まず、行政過程の法的仕組みを明らかにしなければならない。すなわち、行政過程論は、現実の行政過程を全面的・動的に考察することを通じて、行政過程における各行為形式の行政運営上の役割、法的仕組みおよび法的諸問題を明らかにし、これらの行為形式間の関連に着目し、行政過程における各行為形式および全体としての行政過程に対する法的統制のあり方を検討すると提唱している。この意味で、行政過程の法的仕組みの考察は行政過程の法的統制の前提である。

要するに、行政過程の法的仕組みの考察は、行政過程論の理論体系の構築にも、現実の行政過程の法的統制にも重要な意義を持つであろう。

¹⁶ 兼子仁は、事実として「行政過程」が存在するとしても、法規範学としての行政法学にとっては、この過程の「法的構造」がどのようなものであるかを明らかにすることこそが必要なのであって、そのための視角が明確にされなければならない、と指摘された。兼子仁『行政法総論』筑摩書房 1983 年、88 頁参照。

¹⁷ 平谷英明『行政法の新展開』学陽書房 2005 年、43 頁。

3 食品安全行政過程の法的仕組みの考察

行政過程の法的仕組みは、行政過程における具体的な法的仕組みと各行政過程において共通している一般的な法的仕組みを含んでいる。

(1) 食品安全行政過程の具体的な法的仕組みの考察

行政過程の法的仕組みは、行政実定法によって設けられた一定の法的仕組みであるが、行政過程は、行政実定法によって与えられた様々の効果の複合体にすぎない。したがって、行政過程論は、各行政過程の法的仕組みを個別的に取り出して考察し、その法的統制のあり方を検討すべきであると考えられる。例えば、「食品安全法」の規定からみれば、食品製造許可の行政過程は、以下のとおりである。①国家衛生・出産計画委員会および農業部などの食品管理関連機関が食品安全の国家基準を定め（行政立法）（21条）。②食品を製造しようとする者が県級以上の地方食品薬品监督管理局に許可申請を提出する場合において、地方食品薬品监督管理局は、その営業の施設が前条の規定による基準に合うと認めるときは、許可をする（行政許可）（29条）。③県級以上の品質監督部門、工商行政管理部門、食品薬品監督管理部門は、各自の食品安全監督管理の職責を履行し、製造・販売場所、製造・販売する食品などに対して検査を実施する（行政検査）（77条）。④県級以上の農業行政部門、品質監督部門、工商行政管理部門、食品薬品監督管理部門は、それぞれの職責に基づいて食品安全日常監督管理情報を公表する（情報公開）（82条）。⑤各地方の食品安全監督管理局は、食品安全に関する情報を公表し、危害を及ぼす恐れのある関連する食品に対して解釈と説明を同時に行わなければならない（行政指導）（「食品安全法实施条例」52条）。⑥県級以上の衛生行政部門、品質監督部門、工商行政管理部門、食品薬品監督管理部門は、コンサルティング、クレーム、通報を受けた場合、その内容が当該部門の職責の範囲にあたる場合は受理、ならびにすみやかに回答、確認、処理を行わなければならない（申告）（80条）。⑦「食品安全法」の規定に違反し、許可を経ずに食品の製造・販売に従事、又は許可を経ずに食品添加物を製造した場合、各主管部門が違法な所得、違法に製造・販売した食品、食品添加物および違法な製造・販売した道具、設備、原料等を用いた物品を没収する、または違法に製造・販売した食品、食品添加物の価値が1万円に満たない場合、

各主管部門が 2000 元以上 5 万元以下の罰金を課し、価値が 1 万元以上の場合、その金額の 5 倍以上 10 倍以下の罰金を課す（行政罰）（84 条）。⑥これらの行為に不服がある者は審査請求又は異議申立てをする（不服申立て）（「行政復議＜不服審査＞法」6 条）。「食品安全法」などの法律によりあらかじめ定めるこれらの行為形式（「法定行為形式」といえる）から食品安全行政過程が構成されることが見られる。

（2）食品安全行政過程の一般的な法的仕組みの考察

行政過程の法的仕組みの考察は、各行政過程の具体的な法的仕組みを十分に把握した上で、諸々の法的仕組みの中から、一般的な法的仕組みをとらえなければならない。すなわち、行政過程の一般的な法的仕組みの考察とは、行政過程における各行為形式を考察し、その具体的な名称、目的、内容を捨象して、共通の法的仕組みおよび各行為の法的仕組み間の関連を明らかにすることである。

4 食品安全行政過程の法的仕組み

上記のように、食品安全行政過程をマイクロ行政過程とマクロ行政過程という二つの視点から考察することができる。一つには、行政の一つの行為形式を行政過程として、その法律事実認定段階、法律規範適用段階、決定段階、宣告段階にわけて、一つの行為形式の各段階の法的仕組みを考察するものである。もう一つには、行政過程を、行政立法や行政計画という行政基準の段階→具体的行為の決定段階→強制執行段階→行政救済（監視をも含んでいる）段階のような一連のプロセスとして、その中における各行為形式の法的仕組みをそれぞれに考察するものである。

（1）マクロ行政過程の法的仕組み

マクロ行政過程は、複数の行為形式から構成されるものであるので、全体としての行政過程を法的に統制することは、相当の困難が予想される。典型的なマクロ行政過程を「基準段階→行為段階→執行段階→救済段階」の四つの段階にわけることができる。例えば、

「食品衛生法」の規定および関連法令からみれば、上述のように、食品製造許可のマクロ行政過程は、行政立法（21条）→行政許可（29条）→行政検査（77条）→情報公開（82条）→行政指導（「食品安全法実施条例」52条）→申告（80条）→行政罰（84条）→不服申立て（「行政復議＜不服審査＞法」6条）、などの行為形式から構成されることが見られる。

そして、行政過程における法規命令、行政規則、行政計画を「基準段階」に、下命（禁止）・許可・免除・特許・認可・代理などの法律行為的行政行為、確認・公証・通知・受理などの準法律行為的行政行為、行政指導、行政契約およびその他の具体的な行為形式を「行為段階」に、行政制裁、強制執行を「執行段階」に、苦情処理、不服審査、行政評価、行政監視を「救済段階」に位置づけた上で、各行為形式が有している法的性質およびこれらの行為の間の継続的な関係を分析し、マクロ行政過程の段階的構造と法的仕組みを理論的に明らかにしようとする。それぞれの段階の法的性質および各段階間の関連からみれば、第一の「基準段階」は、法律と行政の具体的な行為形式との中間段階として、法律の具体化・補充および将来の具体的な行政活動の準則や目標を示すために行われる行為からなるものである。第二の「行為段階」は、「基準段階」の後続的な執行行為として、現時点の個別の事件に対する行われる具体的な行為からなるものである。第三の「執行段階」は、「行為段階」の後続的な行為として、法令や行政の行為により国民に課された義務を私人が履行しない場合に行われる履行確保行為または制裁行為からなるものである。第四の「救済段階」は、「行為段階」または「執行段階」の後続的な行為として、行為段階または執行段階における行為形式が違法または不当に国民の権利利益を侵害した場合、違法な行為を監視し、または国民の権利利益を救済する行為からなるものである。これらの行為形式間には継続性をもっているから、全体として考察しなければならない。

(2) ミクロ行政過程の法的仕組み

それぞれの行為形式について、行政部内での意思形成に始まり相手方への通知を経て法的効果が発生するまでの一連のプロセスがあつて、「ミクロ行政過程」ということができる。このようなミクロ行政過程を、法律事実認定段階、法律規範適用段階、決定段階、宣告段

階の四つの段階にわけ、各段階の法的仕組みをそれぞれに考察した上で、マイクロ行政過程における各段階の関連に着目し、マイクロ行政過程の段階的構造と法的仕組みを明らかにしてきた。具体的にいえば、第一の法律事実認定段階においては、行政調査、情報収集、法律事実認定などの行為がある。第二の法律規範適用段階においては、認定された法律事実に関する法律規範の選択、解釈、適用などの行為がある。第三の決定段階においては、行政内部的審査、報告、協議、裁決および相手方への告知、聴聞などの行為がある。第四の宣告段階においては、決定の送達、交付、送付、告示、公示、公告および救済方式の教示など行為がある。

まとめ

食品安全問題の解決のために用いられている法的手段は多種多様であり、それに応じて、食品安全に関する法学的研究には民商法、行政法、経済法、刑法などの法分野から関心が寄せられているが、一般的には、消費者の視点から消費者法の一部として論じている。消費者法における食品安全法制は、従来の法体系構造から捉えるときは、消費者である国民と事業者の法律関係の問題を対象とする食品安全私法、行政と事業者または国民の行政関係を対象とする食品安全行政法に区分されると言われている。食品安全私法の事後救済性に対して、食品安全行政法は行政機関の事前規制を通じて食品安全を確保する。しかし、従来の行政法学においては、これらの領域の非警察化にかかわらず、理論上はなお警察行政法的な観点から考察される傾向がある。行政警察法的把握の仕方によると、行政は直接国民に対して食品危害発生防止の義務を負わないし、また、食品の安全性を国民に保障するものでもないということになる。これに対して、本論文は、「行政過程論」の視点から、食品安全の行政過程の実態を実証的に分析し、農産品の生産から食品の販売に至る一連の国の内外における食品供給の行程における各行政作用の法的仕組みを考察し、その法的統制のあり方を検討しようとする。行政には現在、我々の安全・安心を確保する主体としての役割を果たすことが求められているのである。国民の健康を保護するためには、行政機関は、食品の生産・流通・消費等の食品供給行程の各段階について、法的規制を行う

必要である。このような行政的規制は、「法律による行政」の原理に基づき、関連法律により行われなければならない。

本論文では、食品安全行政過程に対する考察の深まりは、自ずと限定的なものとならざるを得なかった。今後、行政過程論を食品安全行政の側面においてさらに一層深め、食品安全の行政過程の実態を全面的・動的に考察し、食品安全の行政過程における各行為形式の法的仕組み及びその法的統制のあり方を検討しようとするものである。このような具体的な行政過程を十分に考察・分析することによって、本論文で構築された行政過程論の理論体系や法的統制のあり方の有効性を確かめて、さらにその内容を充実させるということが必要であると考えられる。

企業倫理研究センター Working Paper 発行一覧

No.	発行年月日	題名 / 執筆者
1	H18年7月	■CSRと利潤動機 [永井 四郎]
2	H18年10月	■中国の企業統治と社会的責任 –会社法改正と外資企業への影響– [梶田 幸雄]
3	H21年6月	■容器・包装簡易化商品普及モデル –「容器・包装簡易化推進プロジェクト」報告– [永井 四郎]
4	H21年7月	■産業界の視点から「排出権取引制度」を構想するNon-Cap Approachの提唱 [高 巖・小野 宏哉・倍 和博]
5	H22年3月	■中国における企業内部統制 [梶田 幸雄・熊 琳・章 啓龍]
6	H22年7月	■The Environment and Real-Estate Investment:Responsible property investing [Yasuharu Takagi・Chihiro Shimizu]
7	H23年3月	■環境配慮型経営 麗澤コンファレンス –実施報告書– [永井 四郎]
8	H23年3月	■いかにISO26000を個別組織に導入するか 『麗澤大学・ISO26000管理一覧』を巡って [高 巖]
9	H24年4月	■組織公正と従業員の倫理的行動に関する実証研究 [横田 理宇・中野 千秋]
10	H24年10月	■The Investment Value of Green Buildings –The Sustainability of Property Value– [Chihiro Shimizu]
11	H26年3月	■中国における商業賄賂とその企業活動への影響 [梶田 幸雄・田 漢哲・江 利紅・江原 規由]
12	H26年7月	■組織の倫理風土の定量的測定に関する研究 [中野 千秋・山田 敏之・福永 晶彦]

[問い合わせ先]

〒277-8686 千葉県柏市光ヶ丘2-1-1

麗澤大学企業倫理研究センター

Tel:04-7173-3761 / Fax:04-7173-3767

<http://r-bec.reitaku-u.ac.jp/>

掲載されている論文、写真、イラスト等の著作権は、麗澤大学企業倫理研究センター及び執筆者にあります。これらの情報は著作権法上認められた場合を除き、無断で転載、複製、翻訳、販売、貸与などの利用をすることはできません。