

中国食品添加物の安全管理体制と消費者の役割

宋曉凱¹

要旨

本稿の目的は、中国食品添加物の安全管理体制が直面している課題を明確にし、食品添加物の安全管理における消費者の役割を検討することにある。現在、中国では食品添加物の安全管理体制は再構築されたが、製造、流通、使用主体の零細化、検出技術の未確立、検出費用の高さなどの問題に直面し、食品添加物の乱用や違法添加物の使用が後を絶たない。日本では、日本生協連の取り組みから、消費者が食品添加物の安全管理において極めて大きな役割を果たしたといえよう。今後、中国でも、食品添加物の安全管理において消費者の役割を發揮させるべきである。

キーワード：食品添加物，安全管理体制，消費者

I. はじめに

中国は食品添加物の生産大国で、消費大国でもある。食品工業の発展に伴い、食品添加物の生産、使用も拡大してきた。しかし、近年、食品添加物の乱用や違法添加物の使用による事件が多数発生し、大きな社会不安をもたらしている。中国政府は、食品安全事件による影響をできる限り抑え、政権基盤を固めるために、行政の管理体制を再構築しているが、問題を根本から解決するまでに至っておらず、食品添加物の乱用や違法添加物の使用が後を絶たない。食品添加物の生産、流通、使用主体は多岐にわたっているため、行政の力のみで行き届いた監督を行うのは極めて困難なことである。このため、行政の管理監督のみならず、消費者も巻き込んで社会全体の力を合わせて、総合的な安全管理体制の構築が求められている。

そこで、本稿の検討課題は下記の通りである。まず、中国食品添加物の生産、使用の現状を明確にする。次に、現行の食品添加物安

全管理体制を明確にし、直面している課題を明らかにする。最後に、食品添加物の安全管理における消費者の役割を検討する。

II. 食品添加物の生産、使用の現状

中国食品添加物使用基準（GB2760）によれば、食品添加物とは食品の品質、色、香り及び味を改善するため、又は保存や加工技術上の必要性のために食品に加えられる、人工的に化学合成された物質又は天然物質である。栄養強化のための成分、香料、チューインガムにおけるガム基材、加工助剤を含む。また、食品添加物は用途の違いによって、pH調整剤、固結防止剤、消泡剤、酸化防止剤、漂白剤、発色剤、膨張剤など23種類に分けられている。

中国で使用を認められた食品添加物の品目は、1970年代の段階ではわずか数十品目に過ぎなかったが、その後急速に増加してきた。2011年に制定された食品添加物の使用基準（GB2760）によれば、使用可能な食品添加物は、2,310品目（食用香料を含む）に上った。

品目の増加に伴い、生産量も大きく増加した。1991年の生産量は47万tであったが、2013年には890万tまで増加した。生産された食品添加物はすべて中国国内で使用するのではなく、一部を海外にも輸出している。中国税関統計年鑑によれば、2012年の食品添加物輸出量が267万tである。生産量から輸出量を差し引くと、年間約600万tの添加物が国内で使用される計算になる。海外からの輸入分を入れると、食品添加物の使用量がさらに多くなるのである。

食品添加物には、その成分規格や使用基準が定められている。それに基づき生産、使用した場合、人体に害をもたらすことはないが、利益を追求する企業のモラルが低く、食品添加物の乱用が多数報告されている。2004～2012年、報道された食品安全事件は2,489件で、そのうち、食品添加物管理規定に違反したのは605件、全体の24.3%を占めた²。さらに、違法添加物の使用による事件も多数発生した。例えば、2005年のスーダンレッド（発ガン性のある合成赤色着色料）事件、2008年のメラミン混入粉ミルク事件、2011年の肉赤身化剤（化学名：塩酸クレンブテロール）事

件、DEHP（発ガン性の可塑剤物質）の食品・飲料混入事件、2012年の工業用ゼラチンによる医薬品カプセル事件などである。食品添加物の乱用や違法な添加物の使用を管理監督する体制はどうなっているであろうか。

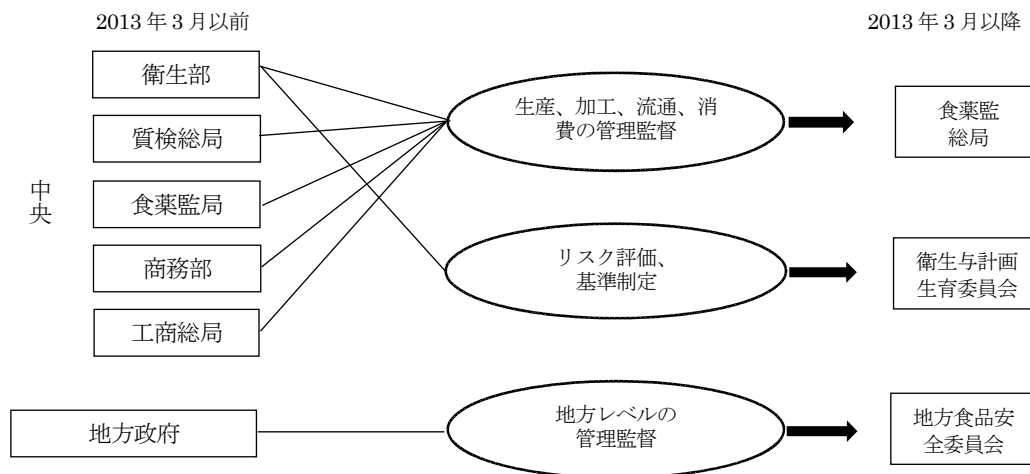
III. 食品添加物安全管理体制と課題

1.食品添加物の安全管理体制

中国において、食品安全管理の基本法となっているのは、2009年6月1日施行の「中華人民共和国食品安全法」（以下、食品安全法とする）である。食品安全法では、関係行政部門による添加物管理監督の分担体制を明確に規定していた。国家衛生部は、食品添加物の安全リスク評価、安全標準の制定を行う。また、国務院の品質監督、商工行政、食品薬品管理監督の各部門は、法律に基づき、食品添加物の製造、流通（販売）、使用（食堂・レストラン等の飲食サービス業と食品企業）について管理監督を実施する（図1を参照）。

各部門は職責に基づき、食品添加物に関する様々な規定を制定した。例えば、衛生部は「食品添加物新品目管理方法」、

図1 食品添加物安全管理体制の変化



資料出所：筆者作成.

物新品目申請と受理規定」, 「食品添加物新品目許認可管理の規範化に関する公告」などを制定した。国家質量監督検閲検疫総局(以下, 質検総局)は「食品添加物生産監督管理規定」, 「食品添加物生産許認可審査制通則」, 「食品添加物生産許認可業務の更なる厳格化に関する通知」を制定した。国家食品薬品監督管理局(以下, 食薬監局)は「飲食サービス業における食品添加物の使用管理規範」を制定した。各部門は, 上記した規定に基づき, 食品添加物の製造, 流通, 使用プロセスを管理監督してきたが, 複数の行政機関が管理監督を行う「多頭管理体制」では, 所管事項の重複や事故発生時に責任の所在が不明確になる等の問題が指摘されてきた。2013年3月, 食品薬品管理監督総局の設立を契機に, 食品添加物の製造, 流通, 使用プロセスの管理監督が一元的に行われるようになった。

2. 直面している課題

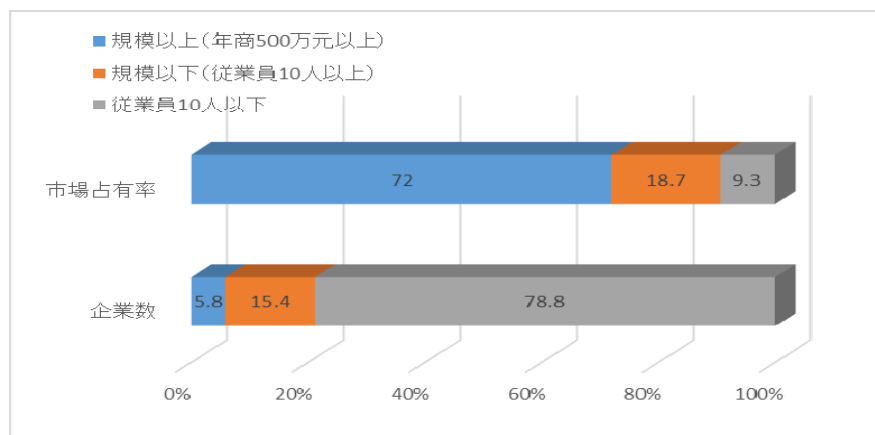
(1) 製造, 流通, 使用主体の零細化

国家食品薬品管理監督総局のデータベースによれば, 食品添加物製造許可証を取得した企業は3,453社である。企業数が多いものの, その多くは零細なものである。例えば, 山西

省の食品添加物製造メーカーは20社であるが, その内訳をみると, 従業員10人以下の企業1社(5%), 10~50人の企業11社(55%), 50人以上の企業8社(40%)である。6割の食品添加物製造メーカーは50人以下の小企業であることがわかる³。

食品添加物の流通は主に卸売市場を通じて行われている。農産物の流通商人と同じく, 食品添加物流通商人の組織化も遅れており, 規模が零細なものが多数存在している。さらに, 食品添加物の主な使用者である食品企業の多くも零細なものである。図2は食品企業の規模別の企業数および市場占有率のシェアを示したものである。それによると, 従業員10人以下の零細企業が78.8%を占め, 中国の食品企業の大多数は規模が零細であることがわかる。年商500万元に満たず, 従業員10人以上の企業を含めるとシェアは94.2%となる。しかし, 市場占有率では従業員10人以下の企業は9.3%を占めるにすぎない。多数の零細食品企業に食品添加物の正しい使用法を指導したり, 検査監督したりすることは, 大変な時間と費用をつぎこまなければならず, 巨大なコストとなる。

図2 食品企業の企業別比率 (2006年)



出所: 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—」農林水産政策研究所平成23年度カントリーレポート, 44頁, 第2図。

(2)検出技術の未確立

食品の違法添加行為を厳しく取り締まるために、衛生部や農業部などが今までに公表している非合法添加物は151種類に及んでいる。151種類の内訳は、(1)食品に添加されている非食用物質：47種類、(2)乱用されている食品添加物：22種類となっている。ところが、衛生部が公表している(1)の47種と(2)の22種類のリストを見ると、その検出方法が明記されているのは、(1)が22種類、(2)が10種類に過ぎず、残りの37種類は検出方法が確立されていないのが現状である。検出方法の確立は喫緊の課題となっている⁴。

(3)高額な検出費用

食品添加物の乱用や違法添加物の使用を検出するための費用も無視できない。例えば、肉赤身化剤を検出するには、クロマトグラフィ（色層分析法）を含むいくつかの測定法があるが、最も簡単かつ廉価な測定法でも1頭当たり約10元かかる。国家統計局の公表したデータによると、2014年のブタ出荷数は、2013年比2.7%増の7億3510万頭である。仮に全頭検査を行うとしたら、約70億元かかることになる。飼育農家にとって大きな負担であることは言うまでもない。

IV. 消費者の役割

中国の食品添加物問題は、体制的、社会的な問題を背景としており、短期的な解決は困難で、企業、政府と消費者三つの要素が三位一体となって機能することが不可欠となっている。これまで発生してきた食品添加物問題の主な要因として、企業の利益追求主義と監督の不行届きが挙げられる。もともと食品は信用財（購入の事前、事後に品質が特定できず、結局生産者の信用に依存するしかない財）としての性格が強く、不正行為が露頭しにく

いため、企業モラルの低下を招きやすい商品である。したがって、企業モラルの維持のためには厳正で十分な監視が不可欠なのである。

食品添加物の管理監督に関する中国の先行研究をサーベイすると、その多くが食品添加物の製造、使用を行う企業に対する行政の管理監督に重点を置かれたが、消費者の役割についてあまり論じられていなかった。消費者は食品安全問題にかかわる利益関係者で、食品安全の受益者であるとともに、食品事件の最大の被害者でもある。このため、消費者は食品安全問題に関心が高く、食品添加物の製造、使用企業に対して監視を行う最も意欲のある主体である。また、消費者は普段の生活から食品が安全か否かを常に観察し、身を以て体験している。普段の生活から得た食品の安全情報、特に企業の法律違反情報は、行政にフィードバックする体制が整っていれば、行政の管理監督業務の効率的な推進を促進できる。さらに、個々の消費者は企業に比べて、弱い立場にあるが、組織すれば大きな力となる。このため、食品添加物の管理監督において、積極的に消費者の役割を發揮させるべきである。

現在、中国では体制的制約から、消費者による食品添加物を取り扱う企業の監視が適切に行われていないが、日本における消費者団体の一つである日本生活協同連合会⁵（以下、生協連）の取り組みが今後の中国に大いに参考になる。生協連は、消費者が所有し、消費者が運営し、その消費者が利用する非営利事業体で、購買事業を通じて消費者の利益を追求している。要求を自ら実現する事業体をもつことによって、生協連は消費者運動においてもっとも影響力を持つ団体となることができた。特に、食の安心・安全という点で極めて大きな影響力を日本の社会に及ぼしてきた。例えば、1960～1970年代、原色に染まった駄菓子が流行し、薄汚れた食材は漂白剤できれ

いにするなど、食品添加物が大量に使用されていた。消費者の不安が広がるなか、1978年、生協連は食品添加物規制緩和への反対運動を展開し、摂取量を減らす取り組みである総量規制を行った。さらに、1985年にZリスト運動を展開した。具体的には、国が指定している食品添加物の中から安全性・有用性に問題があるものを選び出し、一つひとつの添加物について化学者・専門家の協力を得て、化学的・客観的に検討し、その結果をもとに生協独自のZリストに掲載し、取扱商品から排除し、行政に指定削除を求めるものであった。生協連が進めた総量規制、Zリスト運動により、1991年に食品添加物の全面表示が義務づけられた。現在、生協連は食品添加物全般について安全性の如何に関わらず「使わずに済むものは使わない」原則に基づき、商品開発を進めている。

生協連の取り組みからわかるように、食品添加物の安全管理において消費者の力は極めて大きなものである。消費者または消費者団体は、積極的に政府への要請、食品添加物を製造、使用する企業の監視を行えば、政府は消費者への知識の普及、食品添加物の製造、使用企業への指導を行わざるを得ず、企業も食品添加物の安全使用についてのモラルの維持に努めなることになる。

V. おわりに

これまでみてきたように、中国の食品添加物問題は非常に複雑なもので、行政の管理監督と企業の自己努力では解決できず、企業、政府と消費者が一体となって機能することが求められている。2015年4月24日、食品安全法の改正案が全国人民代表大会常務委員会で可決され、10月1日に施行することになっている。改正案の大きなポイントの一つは、社会全体で食品の安全問題に対処することで

ある。具体的には、消費者、関連業界の協会、マスメディア等の監督の役割を發揮させ、食品安全問題に対処するために各関係者を取り込み、秩序と合理性のある社会的参画を目指すとされた。今後、改正案の施行に伴い、食品添加物の安全管理における消費者の役割が發揮されていくことを期待したい。

脚注*

¹ 曲阜師範大学准教授。

² 詳しくは [5] を参照願いたい。

³ [1] の 752 頁による。

⁴ 新華網ホームページ、2015年5月10日付。

http://news.xinhuanet.com/politics/2011-04/23/c_121339144.htm

⁵ 日本生協連は、各地の生協や生協連合会が加入する全国連合会である。1951年3月に設立され、334の生協が加入し、会員生協の総事業高は約3.3兆円、組員総数は約2,700万人の日本最大の消費者組織である（2013年度末）。

*参考文献

- [1] 郭小軍、劉晋萍「2012年山西省食品添加劑生产企业食品安全现状分析」『山西医藥雜誌』2013年7号、752～753頁。
- [2] 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—」農林水産政策研究所平成23年度カントリーレポート、41～72頁。
- [3] 中華人民共和國海關總署『中国海關統計年鑑』（2013）、2013年。
- [4] 中国食品工業協會『中国食品工業年鑑』（2011～2013年）中華書局、2014年。
- [5] 厉曙光、陳莉莉、陳波「我国2004—2012年媒体曝光食品安全事件分析」『中国食品学報』2014年第3号、1～8頁。