

## 中国における粉ミルク問題の影響と中国政府の対応

誌名	九州大学大学院農学研究院学芸雑誌
ISSN	13470159
著者	徐, 芸 南石, 晃明 周, 慧 曾, 寅初
巻/号	65巻1号
掲載ページ	p. 13-21
発行年月	2010年2月

## 中国における粉ミルク問題の影響と中国政府の対応

徐 芸<sup>1\*</sup>・南石 晃 明<sup>1</sup>  
周 慧<sup>2</sup>・曾 寅 初<sup>3</sup>

<sup>1</sup>九州大学大学院農学研究院農業資源経済学部門国際農業資源開発・経営経済学,

<sup>2</sup>九州大学大学院生物資源環境科学府農業資源経済学専攻農業経営分野,

<sup>3</sup>中国人民大学農業・農村発展学院

(2009年10月26日受付, 2009年11月19日受理)

### Influence of the milk powder incident and reaction of the Chinese government in China

Yi XU<sup>1\*</sup>, Teruaki NANSEKI<sup>1</sup>, Hui ZHOU<sup>2</sup> and Yinchu ZENG<sup>3</sup>

Laboratory of Farm Management, Division of International Agricultural Resource Economics and Business Administration,  
Department of Agricultural and Resource Economics, Faculty of Agriculture,  
Kyushu University, Fukuoka 812-8581, Japan

#### はじめに

##### 1. 研究の背景と目的

日本や中国をはじめ世界各国で人々の健康を脅かす食品安全の問題への関心が高まっている。食品安全の問題は、消費者の生活を損ねるだけでなく、食料産業の発展や市場競争力にも影響する波及効果の大きな問題である。2008年9月13日に発生したいわゆる「粉ミルク問題」は、近年しばしば報道されている中国の食品安全問題が再び世界的な注目を浴びる契機となった(慧聪网)。乳製品全般の原料となる牛乳の品質偽装のために、食品添加など想定外の化学物質メラミンが意図的に混入されたため、中国産乳製品全般の安全性に世界的規模の大きな影響を及ぼす事態となった。具体的には、チョコレート、キャラメルなどの乳製品

の安全問題が派生的に発生し、中国国内においても食品安全管理体制全体に大きな問題が存在するとの認識が広まると共に、輸出相手国においては中国食品に対する不安が増幅された。

##### (1) 経緯

2008年9月13日、中国国務院報道弁公室は記者会見を行い、中国で大手メーカー粉ミルクが原因で腎臓結石となった赤ん坊の病例は全国11か省市432例であったことを明らかにした。また、このメーカーがある河北省の当局者は13日、粉ミルクに化学物質のメラミンを故意に混入させていた疑いで公安当局が19人を拘束したと発表した。一方で、メーカーには、2008年3月からクレームが届いていたほか、6月には国家品質監督検査検疫総局に消費者から訴えがあったことも判明した。

<sup>1</sup>九州大学大学院農学研究院農業資源経済学部門国際農業資源開発・経営経済学

<sup>2</sup>九州大学大学院生物資源環境科学府農業資源経済学専攻農業経営分野

<sup>3</sup>中国人民大学農業・農村発展学院

<sup>1</sup> Department of Agricultural and Resource Economics, Faculty of Agriculture Department of Agricultural and Resource Economics Faculty of Agriculture

<sup>2</sup> Laboratory of Farm Management, Division of International Agricultural Resource Economics and Business Administration, Department of Agricultural and Resource Economics, Faculty of Agriculture, Kyushu University

<sup>3</sup> School of Agricultural Economics and Rural Development Renmin University of China

\* Corresponding author (E-mail: xuyi9099@agr.kyushu-u.ac.jp)

世界保健機関 (WHO) は19日、有機化合物メラミンで汚染された粉ミルクを製造した中国企業22社のうちの2社がバングラデシュ、ブルンジ、ミャンマー、ガボン、イエメンの5カ国に製品を輸出していたことを明らかにした。現時点では、輸出品の汚染は確認されていないが、WHOは加盟国間の食の安全に関するネットワークを通じて5カ国に警告を発した。WHOによると中国当局は2社に対し、5カ国への輸出品についても回収命令を出したという。そして、海外各国はそれぞれに対応措置を採った。消費者を保護するために、ヨーロッパ連合、アメリカ、ニュージーランド、日本、韓国、ミャンマー、マレーシア、ブルネイ、台湾、香港そしてアフリカのタンザニアなどは、中国から輸入した乳製品を緊急に回収、処分した。さらに、BBCによると、上海生産の「白兔キャンディ」にメラミンが含まれていることが検出される前に「イーリー果物ヨーグルトアイスキャンデー」と中国で生産された「Dutch Lady」の「いちごフレーバーミルク」などの中国産乳製品で、すでにメラミンが検出されていたという。

国民の生命と財産を守ることが政府の役割であり、食の安全を確保することもその責務の一つである。今回の粉ミルク事件は中国国内における食の安全に対する不安を掻き立て、消費者の信頼を大きく損なっただけでなく、国際的に見て「中国産」というブランドを大きく傷つけたのである。

## (2) 原因

「粉ミルク問題」発生の主要な原因は、原料乳集荷の段階での生産加工部門の職員が、大量かつむやみに添加剤としてメラミンを使ったことであった。

流通段階の食品添加問題も明らかにされてきている。警察の調査結果によれば、ミルクにメラミンが混入されたのは、主に牧場、牛舎、ミルクステーション(搾乳施設)などのミルク保存、運送段階である。違法な生産、経営及び企業の極めない法例遵守意識の甘さが食品安全問題の発生と発展に拍車をかけた。「粉ミルク問題」は、生産企業三鹿グループが食品に重大な危険があったと気付いたにも関わらず、政府や関係機関に何の報告もせず放置し、その上、何の対処も行わなかったことが事態をさらに悪くした。

三鹿集団の粉ミルクに有毒物質「メラミン」が混入されていることが発覚後、その影響はさらに拡大し、さらに多くの中国乳製品メーカーとその乳製品に影響が及んでいることが判明した。「粉ミルク問題」は中国の衛生管理行政に存在する重大な問題を顕在化した

と言える。つまり、原料乳集荷時の検査から、製品質量の検査、乳製品市場一連の過程において、管理などに管理体制の抜け穴や管理の不備等、様々な問題があった。

本稿では牛乳を例に取り、「粉ミルク問題」が中国における食品安全に対する消費者意識と政策に及ぼした影響を明らかにする。具体的には、第1に、「粉ミルク問題」が、牛乳の食品安全に対する消費者意識や購入頻度等に及ぼした影響を、問題発生の前後に北京で実施した2回のアンケート調査に基づいて明らかにする。第2に、「粉ミルク問題」が中国政府の食品安全政策に及ぼした影響を、中国語資料等の収集・分析により明らかにする。これにより、中国における食品安全に対する消費者意識の解明と政策動向の把握に資する。なお、本研究は、食品安全に対する消費者意識の解明と政策動向把握に関する国際比較研究の一環として実施している。本稿は南石ら(2009)を発展させたものである。

## 研究 方 法

### 1. 消費者意識に対する調査・分析

筆者らは、「粉ミルク問題」発生の前後の2008年7月と9月に、中国における食品の安全に対する消費者意識調査を実施した。これら2つの調査は独立して設計されたものであり、調査の目的および方法は異なる。しかし、調査対象の品目には何れも牛乳が含まれており、項目も一部共通している。そこで、これら2つの調査結果の比較分析を行い、「粉ミルク問題」が牛乳の安全性に対する消費者意識や購入頻度等に及ぼした影響を実証的に明らかにする。

#### A. 7月調査

7月24日～28日に実施した調査(南石ら2008、以下、7月調査と記す)は、アンケート調査票を用いた家庭訪問聞き取り調査である。調査対象地は、北京市内の二つの団地(社区)であり、訪問家庭にてアンケート調査票を提示し、その場で聞き取り調査を実施した。団地の1つは、北京市内で比較的收入が高い住民が多い団地(双榆樹)であり、他の団地は平均的な収入の住民が多い団地(紫雲)である。訪問数は63であり、そのうち有効調査数は60である。

調査の品目は、牛乳の他、米、野菜、果物、肉、お茶など13品目であり、国産品と輸入品に区別して調査している。調査項目は、食品の安全性、価格と安全性の重視度、購入頻度、購入場所、食品安全性に関する情報源に対する信頼性、食品を含む安全面で問題が発

生しやすい生産・流通段階、食品事故・健康問題・自然災害などに対する不安の程度などが含まれている。質問総数は、回答者属性9問38項目及びそのたの27問882項目である（全部で36問、920項目）。なお、調査票では、「リスク」という用語は用いず、「安全性」という用語を用いた。アンケート調査にかかった時間は最低35分から最大48分であった。

#### B. 9月調査

9月12日～10月9日に実施した調査（Zhou et al 2008, 以下、9月調査と記す）は、アンケート調査票を用いたスーパーマーケット店頭での聞き取り調査である。調査対象地は、北京市内（六区）の大型スーパーマーケット4ヵ所（超市発、京客隆、家樂福、物美）であり、買い物中の消費者に対し調査票を提示し、その場でのインタビュー形式により実施した。

本調査の対象品目は、牛乳、ヨーグルト、粉ミルクなど乳製品3品目である。調査項目には、食品の安全性、価格と安全性の重視度、購入頻度、購入場所などが含まれている。質問総数は、回答者属性を含めて25問・193項目である。アンケート調査にかかった時間は最低5分から最大35分であった。有効調査数は209である。

なお、中国国内における「粉ミルク問題」の第一報は、2008年9月13日になされたが、当初はあまり注目されなかった。その後9月16日に事態の深刻さが明らかになり、多くの人の関心を集める大事件となった。本稿では、調査日による区別をせず一括して集計するが、今後、より詳細な分析も予定している。

### 2. 食品安全管理政策に対する中国語資料の収集・分析

「粉ミルク事件」に対して、中国政府はどの様に対応したのか、また、食品安全管理政策はどのように改善されつつあるのか？これらの動向については、既に日本においても紹介されているものもあるが、本報告では、中国国内で公表されている中国語資料等を収集・分析し、その最新の動向を改めて整理する。

## 結果および考察

### 1. 「粉ミルク問題」が中国国内・国際に及ぼした影響

#### A. 中国国内の乳製品業界への影響（任, 2008）

##### ア) 粉ミルク生産企業について

安全・健康な食品が得られることは、すべての消費者の最も基本的な権利である。しかし、食品安全問題は消費者の命の安全と健康を深刻に脅かし、消費者の

食品安全に対する信頼が危機に瀕している。例えば、最近の報道によれば、中国乳製品問題が発覚した後、中国人観光者が大量の外国製粉ミルクを持ち帰っていることが税関で確認されている。2008年10月に福岡で日中国際シンポジウムが開催された際、中国農業科学院の教授ですら「私がここに来る目的は二つあり、一つは専門化たちと食品安全問題について討論すること、もう一つは粉ミルクを買いに来たことです。」と冗談混じりに述べたくらいである。

次に、生産経営企業は重大な経済的損失を受け、業界発展に大きなダメージを与えた。この事件は三鹿グループというブランドを消失させただけでなく、乳製品業界全体が信用を失った形になった。その大きな原因はこの事件を起こしたのが、優良企業と言われていた粉ミルクの生産企業三鹿グループであったためである。

生産企業三鹿グループを紹介してみよう：「三鹿」ブランドの粉ミルクの生産販売量は連続15年間全国で1位を実現し、「三鹿」ブランドヨーグルトは全国で第2位に入り、液乳は全国3位であった。「三鹿」の粉ミルク、液乳は国家の検査を免除され、そして両者ともに“中国のブランド商品”の荣誉称号を2度も獲得していた。皮肉なことに、三鹿企業グループの“新世代の幼児向け調合粉ミルク研究と技術の革新およびグループプロジェクト研究”は、2007年度国家科学技術の進歩賞を獲得し、国家最高の科学技術に関する表彰を受けた国内唯一乳品企業になっていたのである。

##### イ) 中国乳製品業界について

これは結果的に中国の乳製品輸出の減少を招いた。中国税関の統計によると、「粉ミルク問題」発生後の10月の乳製品輸出量は90%と激減し、そのうち粉ミルク輸出量は99.2%減となっていた。

中国税関の統計をみると、2008年10月まで中国の乳製品輸出量は11万トン、金額は2.8万ドルでそれぞれ増加率は2.4%と50.4%であった。しかし、事件後の10月の乳製品輸出量は、たった1,036トンで、前年比91.8%減となった。これに対して、中国国内の乳製品に需要をまかなうため、輸入乳製品は激増した。2008年10月まで中国の乳製品輸入量は27.1万トン、増加率は14.6%とっていたが、事件後の10月の乳製品輸入量は3.3万トン、前年比73.2%増となった。

最近の乳製品問題に対し、中国の外交部は輸出相手国に「客観的に」、「科学的に」、「事実に基づいて」判断してほしいと呼び掛けており、スーパーなどでは乳製品に「メラミン未検出」などのエコ食品シールが貼

られている。このように、現在中国では、政府を中心に人々の心にできた乳製品に対する悪いイメージを払拭し、国際市場における中国の乳製品に対する信用の回復に懸命の努力を払っている。

B. 国際的な影響（新聞記事より、朝日コム、2008）

ア) デンマークの食品会社は中国蒙牛乳製品による生産を停止

2008年9月17日デンマークの食品会社は、中国の蒙牛乳製品会社による商品の生産をしばらく停止すると公表した。デンマークの食品会社は、中国の蒙牛乳製品会社と提携していたが、蒙牛の生産した28製品中3製品からメラミンが検出されたと公表し、問題があった製品はすぐに回収したうえで、フフホトの蒙牛とデンマークの食品会社の工場はしばらく生産を停止するという。

イ) 台湾政府は中国製乳製品をすべて回収、処分

台湾の衛生署は、汚染された三鹿集団の粉ミルクを輸入禁止にし、すでに輸入されていたものを処分した。輸入された粉ミルク25トン中の10トンが流通し、粉ミルクを原料にした食品は、一部香港で流通した。ニュージーランドの乳製品会社から輸入した25トンの汚染された粉ミルクは、重さ25KGのパッケージ1000個に分けられ、衛生署はまだ売れていない564個を回収し、処分したが、通常の粉ミルクとしてすでに販売されたものはまだ回収されていない。

台湾衛生署は汚染された三鹿集団の粉ミルクを原料とする「プレミアムブルーマウンテンコーヒー」665箱を香港に輸出したが、関係部署から香港当局に通知することになった。台湾行政院は、中国は輸出食品の安全性をモニターすべきであるとして、輸出食品の安全性に責任を負うことを要求した。台湾政府は各方面から指摘された後に、今後は三鹿集団の粉ミルクだけではなく、三鹿集団の全商品を輸入禁止にし、さらに中国から輸入する乳製品に対して、すべて厳しいモニターを課すと表した。

ウ) 香港政府は緊急立法

香港政府は2008年9月18日に輸入業者に販売停止を命じ、すべてのイーリーの乳製品を回収した。香港政府はイーリーの8商品からメラミンを検出したとし、香港政府は緊急立法して食品への過量メラミン添加を禁止した。さらに香港衛生局局長は2008年9月22日、関連の法律を23日の香港政府官報に載せ、即時施行させた。

エ) シンガポール政府は「白兔キャンディ」を輸入禁止

シンガポール政府は、中国からの輸入乳製品にメラミンが含まれていることを検出した。これは、上海で生産された人気の「白兔キャンディ」であった。シンガポールの農業穀物および獣医局は2008年9月21日に、中国上海で生産した「白兔キャンディ」を食べないように呼びかけた。

シンガポール政府は、すべての販売先と輸入業者に必ず中国から輸入した牛乳と乳製品を回収し、全商品の販売停止を命じた。このなかには、牛乳、アイスクリーム、チーズ、クッキー、チョコレート、キャンディが含まれている。

オ) 日本の会社は中国牛乳を原料にした商品を自主回収

日本の丸大食品会社は、中国製牛乳を原料とした1000種以上の菓子を自主回収した。丸大食品は、中国イーリーの牛乳からもメラミンが検出されたことをうけて、中国イーリーの牛乳を使用した菓子商品で、「クリームパンダ」など3種類の商品を自主回収した。

カ) ヨーロッパ連合は乳製品を厳しい国境審査

中国では最初、乳幼児用粉ミルクからメラミンが検出されたが、後に光明、イーリー、蒙牛の牛乳、チーズ、アイスクリームからもメラミンが検出された。ヨーロッパ連合は中国から直接牛乳を輸入していないが、汚染された乳製品が第三国から間接に輸入されるように、より厳しい国境審査を命じた。

## 2. 「粉ミルク問題」が消費者意識に及ぼした影響

### A. 牛乳の購入の頻度・量

中国では、経済の急速な発展に伴って乳製品業界も発展し、乳製品は以前の贅沢品から国民全体の健康食品に変わってきている。この点は、7月調査における飲料品の購入頻度に関する調査結果からも確認できる。この質問では、牛乳、ミネラル・ウォーター、オレンジジュース、コーラ等の飲料品について、「あなたは以下の食品はどれくらいの頻度で選びますか？最も近い数字に○をつけてください。（1つだけ）(1)いつも買う (2)ときどき買う (3)たまに買う (4)決して買わない」と質問している。

その結果、「いつも買う」と回答した割合は、それぞれ95%、66%、55%、50%であり、牛乳は他の飲料品に比較して、購入頻度が高い人の割合が特に多いことを示している（図1）。「たまに買う」、「買わない」と回答した人の割合は、ミネラル・ウォーター、オレンジジュース、コーラでは、17%～33%であるが、牛乳ではわずか2～3%である。

一方、9月調査における類似の質問は「あなたの家族では、一日どのくらいの牛乳あるいはヨーグルトを飲みますか、(1)大きい箱(袋) (2)普通中型箱(袋) (3)小さい箱(袋)」である。その結果、「大きい箱(袋)」38%、「普通中型箱(袋)」49%、「小さい箱(袋)」13%であった。

7月調査は購入頻度、9月調査は購入量に関するものであるが、回答者は購入量と購入頻度を明確には区別していないことが観察されている。例えば、7月調査における購入頻度を問う質問に対して、購入量の多少で応える傾向が見られた。そこで、以下では、「いつも買う・大きな箱」、「たまに買う・普通中型箱」、「買わない・小さい箱」を対応させて比較分析を行う。事件後に、「いつも買う・大きな箱」の消費者の割合が57ポイントも減少し、事件までの4割になっている。一方、「たまに買う・普通中型箱」、「買わない・小さい箱」の割合は、それぞれ47ポイント(14.5倍)、10ポイント(4.3倍)増加しており、購入頻度・購入量が大きく低下したことを示している。

B. 牛乳の安全性

7月調査の「以下の食品について、あなたはどの程度安全性を感じますか? 最も近い数字に○をつけてください。(1つだけ) (1)かなり安全性がある (2)やや

安全性がある (3)普通 (4)やや安全性がない (5)全然安全性がない」との問いに、30%の人が「かなり安全性がある」と回答している(図3)。しかし、9月調査の類似の質問「あなたは現在の食品安全特に牛乳の安全状況をどの程度感じますか? (1)かなり安全性がある (2)やや安全性がある (3)どちらとも言えない (4)やや安全性がない (5)全然安全性がない」に「かなり安全性がある」と回答したのは、30分の1のわずか1%である。7月調査では48%が「やや安全性がある」としたが、9月調査では約4割の20%に減少している。

一方、「やや安全性がない」、「かなり安全性がない」は、4%が31%へ7倍以上、4%から11%へ3倍弱増加している。「かなり安全性がある」と「やや安全性がある」を「安全性がある」、「やや安全性がない」と「かなり安全性がない」を「安全性がない」とすると、「粉ミルク問題」事件前に国産牛乳に対して、牛乳に「安全性がある」と回答したのは78%であったが、事件後の9月には21%に減少している。一方、7月には「安全性がない」と回答したのは8%であったが9月には42%に増加している。また、7月には「普通」と回答したのは14%であったが、9月には37%に増加している。なお、「普通」と「どちらとも言えない」の中国語の表現では、後者は心配な意味がやや強くなる。

消費者の牛乳の安全性に対する意識がこのように大きく変化した理由の1つは、問題を起こした三鹿グループが、中国では優良企業であったためと考えられる。「三鹿」ブランドの粉ミルクの生産販売量は連続15年間全国で1位を実現し、「三鹿」ブランドヨーグルトは全国で第2位に入り、牛乳は全国3位であった。「三鹿」の粉ミルク、牛乳は国家の検査を免除され、そして両者ともに「中国のブランド商品」の荣誉称号を2度も獲得していた。三鹿企業グループの「新世代の幼児ため調合粉ミルク研究と技術の革新およびグループプロジェクト研究」は、2007年度の国家科学技術の

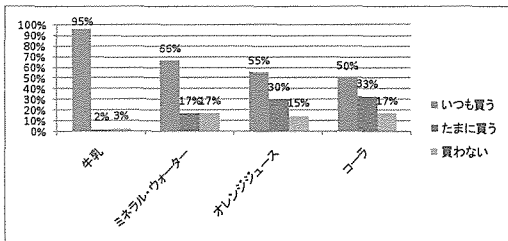


図1 主な飲料品の頻度頻度 (7月調査)  
出所: アンケート調査より筆者作成

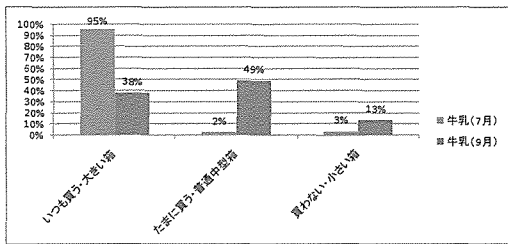


図2 牛乳に対する購入頻度の変化 (7月調査および9月調査)  
出所: アンケート調査より筆者作成

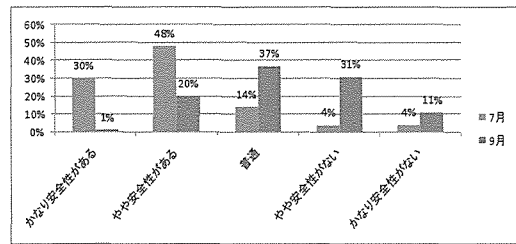


図3 牛乳の安全性に対する意識 (7月調査および9月調査)  
出所: アンケート調査より筆者作成

進歩賞を獲得し、国家最高の科学技術に関する表彰を受けた国内唯一の乳製品企業になっていたのである。このため、この事件は三鹿グループというブランドを消失させただけでなく、乳製品業界全体が消費者の信用を失う結果となったと考えられる。

C. 牛乳購入の選択基準

7月調査では「他の要素を考えずに、あなたは価格と安全性どちらを重視していますか？最も近い数字に○をつけてください。(1つだけ) (1)かなり価格を重視する (2)やや価格を重視する (3)価格と安全性を同程度重視する (4)やや安全性を重視する (5)かなり安全性を重視する」という質問がある。この問に対しては、牛乳では33%が「やや安全性を重視する」、22%が「かなり安全性を重視する」と回答し、合計で55%が「安全性を重視する」と回答している(図4)。「安全性を重視する」割合は、ミネラル・ウォーター45%、コーラ50%、オレンジジュース42%であり、牛乳が安全性を重視する割合が最も高いことがわかる。一方、牛乳では3%が「かなり価格を重視する」、16%が「やや価格を重視する」としており、合計19%が「価格重視」である。

事件後の9月調査では、類似の問いとして「牛乳について、価格、安全性、栄養、触感、について、あなたはどの程度重視していますか？」と質問している。「安全性」については82%が「かなり重視する」、12%が「やや重視する」と回答し、合計で94%が「安全性を重視する」と回答している(図5)。一方、「価格」については12%が「かなり重視する」、44%が「やや重視する」と回答し、合計で56%が「価格を重視する」と回答している。

質問形式が異なるため両調査結果の比較は困難であるが、単純に「安全性を重視する」割合を見ると、「粉ミルク問題」後は、「安全性を重視する」割合が増加している(7月調査55%, 9月調査94%)。

ただし、「価格を重視する」割合も増加している(7

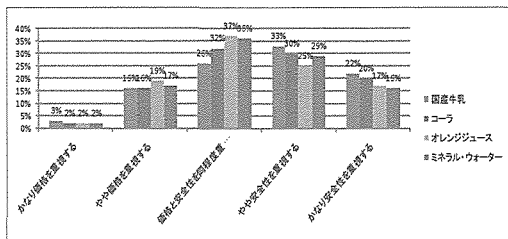


図4 主な飲食品の購入基準(7月調査)  
出所: アンケート調査より筆者作成

月19%, 9月56%)。また、「安全性重視」と「価格重視」の比率を見ても、7月調査では「安全性重視」が「価格重視」の2.9倍(=55/19)であったが、9月調査では1.7倍(=94/56)となり減少している。このように、今回の両調査からは、「粉ミルク問題」事件が消費者の牛乳購入基準にどのような影響を及ぼしたかは不明瞭である。この点については、既に見たように「粉ミルク問題」発生後、牛乳購入を控えている消費者多い傾向ともあわせて、さらに検討が必要である。

D. 牛乳の安全性を損ねる場所

7月調査の質問「どの段階で問題が生じやすいと思いますか？」に対しては、「牧場での生乳生産段階」が34%、「乳業メーカーでの加工段階」が34%、「輸送の段階」が10%、「小売店での保管・販売段階」が12%となっている(図6)。

「粉ミルク問題」の主要な原因は、原料乳集荷の段階での生産加工部門の職員が、大量のメラミンを牛乳の品質偽装のために添加剤として使用したことであった。警察の調査結果によれば、牛乳にメラミンが混入されたのは、主に牧場やミルクステーション(共同搾乳施設)などのミルク生産・加工段階である。今回の問題発生は原料乳集荷の段階であり、消費者のリスク認識と一致する結果となった(慧聪网, 2008)。

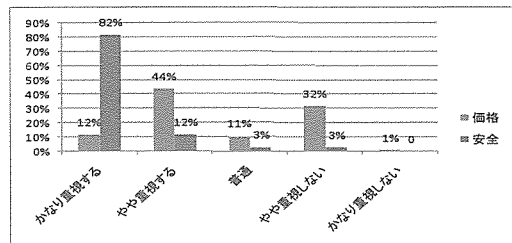


図5 牛乳の購入基準(9月調査)  
出所: アンケート調査より筆者作成

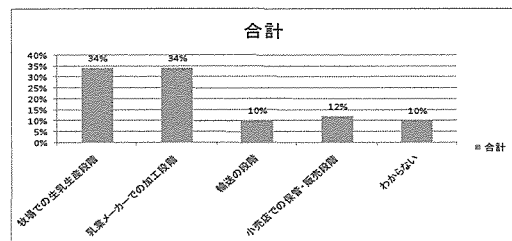


図6 牛乳の安全性が損なわれると認識されている場所(7月調査)  
出所: アンケート調査より筆者作成

生産企業の法例遵守意識の甘さが食品安全問題の発生と発展に拍車をかけたと指摘されている。「粉ミルク問題」は、生産企業三鹿グループが食品に重大な危険があったと気付いたにも関わらず、政府や関係機関に何の報告もせず放置し、その上、何の対処も行わなかったことが事態をさらに悪化させた。さらに、「粉ミルク問題」は中国の衛生管理行政に存在する重大な問題を顕在化させたとも言える。つまり、原料乳集荷時の検査から、製品質量の検査、乳製品市場一連の過程において、管理などに管理体制の抜け穴や管理の不備等、様々な問題が指摘されている。そこで、以下では、中国における食品安全管理制度について、検討を行う。

### 3. 中国政府の対応

#### A. 食品安全確保対策（劉・黄，2008）

従来、中国の食品安全体制は、日本語では「一環管理」と表現でき、これは「農場から食卓まで」のフードチェーンを何段階かに階層化し、それぞれが属する部門に分かれて管理されていることを意味している。粉ミルクの例では、原乳を提供している農家及び企業は農業部、牛乳生産者の加工は衛生部と国家品質検査総局、さらに、粉ミルク販売の安全審査は工商局と国家食品薬品監督局によってそれぞれ監督・管理されている。このような階層的な管理方式における最大の弊害は、「互いに協力し、事件後直ちに対応することが困難」（劉・黄，2008）な点であろう。

「粉ミルク問題」事件が暴露された後、中国政府は一連の関係法規や条例と処罰制度を発表した。例えば、乳製品のメラミン含有量上限値を制定し、人為的にメラミンを添加する行為を法的に処罰する処置をとった。国務院が最近公表した「乳製品質量安全監督管理条例」では、乳製品質量安全管理制度をさらに強化し、乳用牛などの飼育から集乳、乳製品生産、販売まで全過程の安全管理を網羅している。また、違法な生産行為に対する処罰についても厳罰化が図られた。今後は行政監督管理部門の指導に従わず責務を果さなければ、法的責任を問われるようになり、監督部門による乳製品の定期的な抜き打ち検査と、告発方法、監督管理情報の公表を定め、さらに違法生産経営者の「ブラックリスト」制度も導入されている。

#### B. 食品安全法（劉・黄，2008）

さらに最近の動きでは、2008年10月23日、中国で最も重視されている「食品安全法草案」の第三回目の審議が行われ、粉ミルク事件を背景に大きな社会的関

心を集めている。最終的には、全国人民代表大会の法律委員会は、この草案の採決を行わず、この草案が三回審議後も引き続き審議されることになった。通常の法律は三回の審議で通過することが多く、立法機関がこの法律を重視し、慎重になっていることが推測される。

慎重になっている理由は、一度成立すると修正が困難となるためである。食品安全法は、「食品の安全法草案」が現在実施している「食品衛生法」と「商品品質法」を補う法規であり、中国食品安全体制改革の重要な法律である。条項は多く全部で十章九十八条あり、国民に広範に意見の申し出を求めている。

「食品安全法草案」の三回目の審議で、重点的に審議された点は、食品安全に対する予防と処置についてであり、全部で8か所修正された。その内容は、以下の8点である。

- ① 地方政府と関連部門の監視・管理の職責
- ② 食品安全ためのリスクに対する監視測定と評価
- ③ 食品の安全標準
- ④ 小規模な食品加工場と露店商人に対する管理
- ⑤ 食品添加剤の監視・管理
- ⑥ 食品の回収制度
- ⑦ 食品の検査
- ⑧ 食品安全ための事故処理

その他、草案総則の一部には、メディアに対して、食品の安全性に関する報道を積極的に行うように義務付け、「本法律の違反に対しては、世論の監督を行う」という条文を追加した。

また、食品添加剤の品目については厳しくコントロールされ、品目外のいかなる物質も添加してはならないとされた。品目に登録された食品添加剤に求められる条件は厳しく、次の三つの項目を同時に満たさなくてはならない。①リスク評価を経ていること、安全の証明を得ていること、その物質の使用が技術的に不可欠であること。②同時に、食品の生産者は定められた食品添加剤の品種、使用範囲、使用量などに従って使用すること。③品目外の食品添加剤を使用しないこと、および健康に危害を及ぼす化学物質あるいはその他物質を使用しないことである。

また、「食品安全法草案」は、県レベル以上の地方政府が「全過程で監督・管理すること」を義務づけ、また県レベル以上の地方政府に対し、本法と国務院の規定によって、主要な衛生行政を明らかにし、農業行政、品質監督、商工業の行政管理、食品や薬品の監督管理部門に対する監督・管理を義務付けた。すなわち、各関係部署は、連携を強化し、協力し、各自の職責に



よって分業し、法律に基づいて職権を行使し、責を負うこととしている。さらに、「食品安全法草案」は、食品リスクの監視とその評価はリスクの発生に対する技術的予防であり、基礎となる制度であることを強調している。

これらの対策がどの程度実効性を持つかは、今後の評価を待たなければならない。しかし、仮に上述のようなリスクに対する早期警報制度が有効に機能していれば、問題はどのように深刻な広がりを見せることはなかっただろうし、このように大きな損失をもたらすことはなかったと推測される。

### C. 法律で制裁 (新華網, 2008)

2009年1月22日、三鹿シリーズ案件一審判決の結果については、数名の被告は極刑をうけた。そのうち、被告人張玉軍が死刑であり、罪名は危険な方法で公共の安全に危害を及ぼす罪である。被告人耿金平が死刑であり、罪名は毒食品の生産、販売する罪である。三鹿グループ董事長田文華が無期懲役であり、罪名は低劣な食品の生産、販売する罪である。その他の被告人は、裁判中である。2009年2月13日、三鹿企業は正式に破産を宣告した。2009年3月3日、中国衛生部から「粉ミルク問題」を起こした病気の子供の家長が弁償したくない場合、企業に起訴することを受け入れる通知を全国に宣告した。2009年3月6日、北京三元グループが競売成功した。入札金額が約6億2千万で三鹿グループを手に入れた。

2009年5月13日、粉ミルク生産会社の「施恩」というアメリカ外資会社が「メラミン」の含量を国家基準の100倍を超えたことが報道された。(中国食品科技網, 2009) 2009年6月12日、北京市海淀区人民法院が正式に「施恩」会社を提訴した。罪名は偽装宣伝による紛糾である。その会社はアメリカで登記されているが、中国でのみ営業しているダミー会社である。

## おわりに

本稿では、中国における「粉ミルク問題」が食品安全に対する消費者意識と政策に及ぼした影響を明らかにした。この問題の発生により、牛乳の安全性に疑問をもつ消費者の割合の増加、牛乳購入時の頻度・量の減少の傾向が見られた。また、食品安全法の整備など国を挙げた食品安全管理体制づくりが進みつつある。「粉ミルク問題」は、日本のみならず、世界中に大きな衝撃を与えたが、今後の中国における食料の安全確保という観点から見れば、大きな転機となる可能性がある。中国では「問題が起きなければ大丈夫と考えよ

う」という伝統的思考も根強いと言われており、対策の実効性に関する評価は今後の課題である。今回の問題を契機として食品の安全確保のために、科学的生産、合理的な経営、法に則った監督などが推進されることが期待されるが、その実現に資するためにも、食品安全に対する消費者意識の解明と政策動向把握に関する国際比較研究が必要である。

日本は、現在、食料自給率を高める努力を払っているが、一方では今後とも食料輸入が不可欠である。そのため、食料輸出国の食品安全性にも注意を払うことが重要になっている。「食品安全には国境はない、中国と日本は一衣帯水の同胞」(Song 2008の講演における発言)と言われる所以である。中国における食料の安全性の向上は、日本における食料の安全確保のためにも重要である。

## 文 献

- 慧聪网, 乳业行业: 三鹿奶粉事件对行业影响判断分析, <http://info.china.alibaba.com/news/detail/v5003495-d1002936875.html>
- 刘晓鹏, 黄庆畅 2008 食品安全法草案进入三审 八处修改封堵漏洞, 大众网, [http://liaocheng.dzwww.com/xinwen/gnxw/200810/t20081024\\_4019125.html](http://liaocheng.dzwww.com/xinwen/gnxw/200810/t20081024_4019125.html)
- 南石晃明・徐芸・曾寅初 2008 食品リスク認知の日中比較のための予備調査結果, 日本農業経営学会大会要旨集, pp. 222-223
- 南石晃明・徐芸・周慧・曾寅初 2009 中国「粉ミルク問題」が食品安全に対する消費者意識と政策におぼした影響, 日本農業経済学会大会報告要旨, pp. 124
- 任鑫 2008 从“问题奶粉”看我国的食品安全问题, 中国青年创业网, [http://www.qncy.com/shangwu/2008/1015/gongguan\\_1709.html](http://www.qncy.com/shangwu/2008/1015/gongguan_1709.html)
- Song min, Liu lijun, Wang zhigang, T. Nanseki 2008 Consumers Attitudes to Food Traceability System in China----Evidences from the Pork Market in Beijing, 日中学術シンポジウム講演論文集, pp. 25-34
- 唐学鹏 2008 三鹿奶粉事件与民主化监督, 中国选举与治理网, <http://www.chinaelections.org/Newsinfo.aspNewsID=134543.html>
- 新華網, “三鹿问题奶粉系列刑事案9被告人在石家庄受审”, [http://news.xinhuanet.com/legal/2008\\_12/29/content\\_10576113.html](http://news.xinhuanet.com/legal/2008_12/29/content_10576113.html)
- 新聞記事より, 朝日コム, 2008年9月21日, 22日
- 中国食品科技網, “三鹿毒奶粉事件, 敲响食品安全警钟”, <http://www.tech-food.com/news/2008-9-24/n0204626.html>
- 中国食品科技網, “奶粉行业半月谈: 奶粉事件后续影响不可低估 (一) (1), (2)”, [http://www.tech-food.com/news/2009-7-8/n0276737\\_2.html](http://www.tech-food.com/news/2009-7-8/n0276737_2.html)

Zhou hui, T. Nanseki, K. Hotta and S. Shinkia 2008  
Study on the Dairy Products Traceability System  
In China, 日中学術シンポジウム講演要旨集, 九

州大学大学院農学研究院農業経営学研究室, 90.  
(農業経営学研究室修士論文の一環として調査を  
実施)

## Summary

This paper analyzed the Chinese consumers' awareness and the Chinese government's reaction towards food safety issues after the milk powder incident that happened in 2008. In this research, the survey was carried out before and after the milk powder issue happened the consumers' awareness on food safety, especially milk safety was focused on. According to literature, the Chinese government's response towards food safety problems was mainly examined through the previous studies. Meanwhile, in this research, the change of policies of the Chinese government and policies comparison between China and other countries is also studied.

In conclusion, after the milk powder incident, consumers were doubting about food safety, and the consumption of milk was decreasing. However, the Chinese governments improved the food safety act and other constitutions to ensure food safety in China.