

変革が求められる卸売市場 法改正に合わせた民間活力の導入拡大が鍵

政策調査部主任研究員

堀 千珠

03-3591-1304

chizu.hori@mizuho-ri.co.jp

- 政府は現在、中央卸売市場の取引ルールの緩和や卸売市場の開設者・卸売業者の許認可見直しを盛り込んだ卸売市場法の改正法案を国会に提出しており、今国会で成立する見通しである
- 中央卸売市場は、取引ルールの緩和によって市場間の商品転送、輸出、産地直送が行いやすくなると期待されるが、緩和を実現するために必要な市場内での意見調整が難航するケースも予想される
- 卸売市場の活性化に向けては、市場の民営化・民設化や多機能化を通じた民間活力の導入拡大が重要であり、これを可能とする柔軟な制度運用が政府や自治体に求められる

1. はじめに

卸売市場とは、1971年に定められた卸売市場法に基づく、青果物、水産物、食肉、花卉（観賞用植物の総称）といった生鮮品の取引場を指す。ここでは、売り手である卸売業者と買い手である仲卸業者（市場内に店舗を有する業者）や売買参加者（市場内に店舗を持たない業者）の取引を通じて、上述した生鮮品の集荷・出荷、価格決定、代金決済が一元的に行われている。卸売市場には、広域的かつ中核的な流通拠点として位置づけられている中央卸売市場と、地域内の集配拠点として位置づけられている地方卸売市場があり、この分類によって市場関係者の許認可の仕組みや取引の規制内容等が異なる（5頁の参考図表を参照）。都道府県または人口20万人以上の市による公設のみが認められている中央卸売市場については、地方卸売市場よりも厳しい規制が設けられている。

こうしたなか、農業の成長産業化に向けた農政改革を進める政府は、生鮮品流通の合理化を促す観点から卸売市場法の規制を抜本的に見直す方針を固め、2018年3月に同法の改正案（卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部を改正する法律案）を国会に提出した。本稿では、今国会での成立が見込まれる同法案について、その主な改正ポイントに加え、今後の変化の方向性や課題についてまとめることとしたい。

2. 取引ルールの緩和や開設の認定制への移行

卸売市場法改正において注目すべきポイントは、中央卸売市場の取引ルールを開設者が現在よりも柔軟に定められるようになることと、卸売市場の開設者や卸売業者の許認可が見直されることである（次頁図表1）。

中央卸売市場の取引ルールについてみると、各市場の開設者は、卸売業者や仲卸業者等と協議したうえで、①卸売業者からの仲卸業者・売買参加者以外に対する直接販売（＝第三者販売）の禁止、②

仲卸業者による卸売業者以外からの仕入（＝直荷引き）の禁止、③取引される商品の市場への搬入（＝商物一致）、といった原則を見直すことができるようになる。ただし、④取引数量の大小等によって卸売業者が生鮮品の出荷者を差別すること（＝差別的取扱い）の禁止、⑤卸売業者が正当な理由なく出荷者からの販売委託の申込みを拒否すること（＝受託拒否）の禁止、については、法改正後も維持される。なお、地方卸売市場については、上記①～⑤のうち④のみが現行法で義務付けられており、法改正によるさらなる規制緩和はない。

卸売市場の許認可についてみると、現状では中央卸売市場の開設が農林水産大臣による認可制、地方卸売市場の開設が都道府県知事による許可制となっているが、法改正後はともに認定制に変更される。市場の開設者は、施設の内容、業務の運営体制、市場内の卸売業者等を記載した申請書を提出し、農林水産大臣や都道府県知事（以下、権限者）の認定を受ける仕組みとなる。このような包括的な認定の仕組みの導入に伴い、卸売業者が権限者から直接的に営業許可や指導・監督を受ける規定は卸売市場法から削除され、権限者の開設者に対する認定や指導・監督を通じて間接的に卸売業者が管理される形へと移行する。また、中央卸売市場については、開設者を都道府県または人口20万人以上の市に限る規定が削除され、地方卸売市場と同様に民間業者による開設が可能となる。

3. 中央卸売市場の流通効率化や卸売市場全般の経営戦略多様化に期待

政府は、中央卸売市場の取引ルールの柔軟化には、市場間の商品転送、輸出、産地直送が行いやすくなるメリットがある、と卸売市場関係者等に説明している。例えば、第三者販売の原則禁止が廃止されれば、卸売業者が他地域の同業者に商品を販売できるようになり、仕入れの過不足を調整しやすくなる。直荷引きの原則禁止が廃止されれば、卸売業者より仕入規模が小さい仲卸業者も産地から商品を直接仕入れられるようになり、海外の飲食店や消費者が求める小ロットの輸出に迅速な対応を行いやすくなる。商物一致の原則が廃止されれば、卸売業者と仲卸業者の間で取引した生鮮品を産地から小売店等に直接配送できるようになり、商品輸送の効率化や鮮度向上につながる。

実は、農林水産省の統計によれば、第三者販売、直荷引き、場外での指定された場所における商品

図表 1 卸売市場法改正の主なポイント

	現行法	改正法
中央卸売市場の取引ルール見直し	<ul style="list-style-type: none"> ・第三者販売の原則禁止 ・直荷引きの原則禁止 ・商物一致の原則 	<ul style="list-style-type: none"> ・左記の各種原則を開設者が見直し可能（卸売業者や仲卸業者等との協議が必要）
卸売市場の許認可見直し	＜中央卸売市場＞	
	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産大臣が開設者を認可 ・開設者を都道府県または人口20万人以上の市に限定 ・農林水産大臣が卸売業者を許可 	<ul style="list-style-type: none"> ・同大臣が開設者を認定 ・左記の規定を削除（民間業者の開設も可能） ・左記の規定を削除（開設者の認定や指導・監督を通じて卸売業者を管理する体制に移行）
	＜地方卸売市場＞	
	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県知事が開設者を許可 ・都道府県知事が卸売業者を許可 	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県知事が開設者を認定 ・左記の規定を削除（開設者の認定や指導・監督を通じて卸売業者を管理する体制に移行）

（資料）農林水産省「卸売市場法及び食品流通構造改善促進法の一部を改正する法律案」等より、みずほ総合研究所作成

の保管は例外的扱いのもとで現在も中央卸売市場で実施されており、今般の法改正は実質的にこうした動きを追認するものともいえる（図表2）。各市場の開設者がルール改定を卸売業者や仲卸業者等と協議する過程では賛成派と反対派の意見調整が難航するケースもあると予想されるため、改正法の施行に間に合わせてルール改定を実現できる市場数は限られることになるかもしれない。しかし、中長期的には、第三者販売・直荷引きや商流と物流の分離を容認する市場の増加によって卸売・仲卸業者の経営の自由度が高まり、中央卸売市場における流通の効率化が進むと期待される。

卸売市場の許認可見直しについては、政府や都道府県が卸売市場の直接的な指導・監督対象を開設者に絞り込む規制緩和の動きと位置づけられる。これにより、卸売市場の経営戦略の多様化が進むと期待される一方で、卸売業者の管理を政府や都道府県から半分任されるような形となる開設者にとっては、事務負担の増大が懸念される。特に、中央卸売市場の開設者は、当初の認定制への移行段階において、取引ルールの大幅な見直しに向けた協議・意見調整や申請書の作成に伴う事務負担が大きくなると予想される。このような事情もあり、当面は新たに民間業者が中央卸売市場の開設に乗り出すケースはなさそうだ。

4. 卸売市場の活性化に向けて重要となる民間活力の導入拡大

ただし、法改正による規制緩和が進むなかで、民間活力の卸売市場への導入拡大には今後、大いに期待したいところである。大手量販店による農水産業者との直取引や農水産業者による消費者への直売の拡大に伴って卸売市場の経由率は低下傾向にあるほか（次頁図表3）、施設の老朽化が進んでいる等、卸売市場を取り巻く環境は厳しい状況にある。こうしたなかで、特にこれまで民間活力の導入が限定的であった中央卸売市場については、民間活力の導入拡大による市場の梃入れ効果が大きいものと推測される。過去には、中央卸売市場が地方卸売市場に転換して民設化する判断を自治体が下し、経営の機動性の向上や事務コストの削減を図るケースもみられたが、今後は認定制への移行や取引ルールの緩和に伴い、中央卸売市場のままでも民間活力の導入を拡大しやすくなる。これを受けて中央卸売市場を開設する自治体は、現行法のもとでも実施可能な民間業者による市場運営の代行（＝公設民営）や、法改正で新たに可能となる市場の民設化（＝民設民営）を通じて、卸売市場の活性化を図ることを検討していくべきであろう。

図表2 中央卸売市場における原則の例外扱いのシェア(2015年度)

(単位: %)

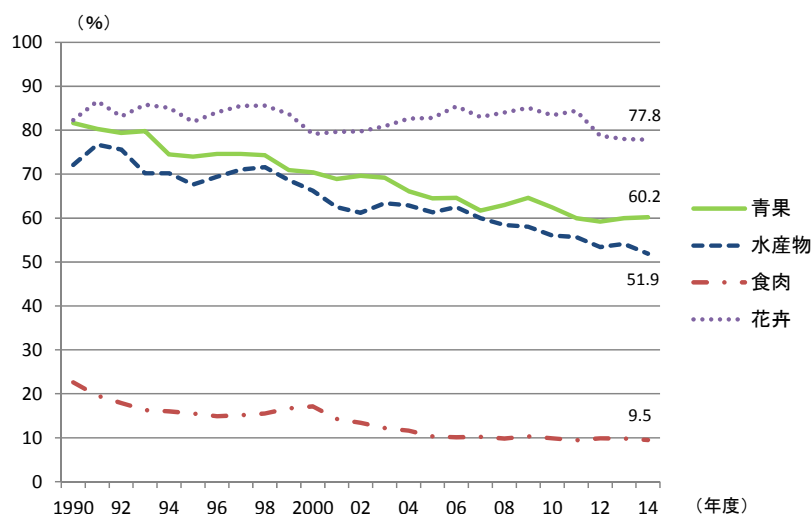
	第三者販売 比率	直荷引き 比率	場外指定 保管場所の 利用率
青果	10	20	47
水産	23	18	89
食肉	1	19	50
花卉	2	18	10

(注) 第三者販売比率と直荷引き比率は取扱額ベース。場外指定保管場所の利用率は業者数ベース。
(資料) 農林水産省「卸売市場をめぐる情勢について」(2017年6月)、同「卸売市場を含めた流通構造について」(2017年10月)より、みずほ総合研究所作成

また、卸売市場の指導・監督に携わる政府や都道府県には、民間活力の卸売市場への導入拡大に向けて、卸売市場のより多様な活用方法を柔軟に認めることが求められる。多くの卸売市場においては、取扱量の減少に伴って施設に余剰感が生じ、施設の老朽化も深刻化している。こうしたなかで、一部の市場では、敷地内に加工スペースや物流センターを設置したり、卸売市場の統廃合・移転に伴って商業施設等向けに敷地を部分的に売却したりすることで、卸売市場の収支安定や新たな設備投資に必要な資金調達を図っている。他の市場でも、開設者と民間業者の積極的な連携に加え、政府や都道府県が柔軟な姿勢を取ることで、同様に市場の多機能化への取り組みを進めていくことが重要となる。

さらに今後は、多機能化の一環として、卸売市場への消費者の受け入れについても、政府や都道府県が積極的に認めていくことが望まれる。現状では、卸売市場への消費者の受け入れが認められるケースが年に数回の「市場まつり」や料理教室等に限定されており、経済的な効果はほとんど生み出されていない。しかし、法改正によって商物一致の原則の撤廃が進めば施設の余剰感がさらに強まるとみられるなか、政府や都道府県としては、営業時間や設置場所を限定したうえで、民間業者が卸売市場内に消費者向け店舗を開設すること等を認めていくべきであろう。全国の卸売市場で消費者の受け入れが進み、その経済的効果等を通じて市場が活性化することを期待したい。

図表 3 卸売市場経由率の推移



(注) 農林水産省「食料需給表」、「青果物卸売市場調査報告」等に基づく推計値。

(資料) 農林水産省「2016年度卸売市場データ集」(2017年6月)より、みずほ総合研究所作成

<参考図表：現行法のもとでの中央卸売市場と地方卸売市場の比較>

		中央卸売市場	地方卸売市場
市場特性		・広域的な生鮮食料品等流通の中核的な拠点	・地域における生鮮食料品等の集配拠点
業者等の許認可、指導監督	開設者	・農林水産大臣が認可 ・都道府県や人口20万人以上の市のみが対象	・都道府県知事が許可 ・市町村や株式会社、農協・漁協等が対象
	卸売業者	・農林水産大臣が許可(指導監督も実施)	・都道府県知事が許可(指導監督も実施)
取引ルールに関する規制		<ul style="list-style-type: none"> ・卸売業者が取引数量等によって生鮮品の出荷者を差別すること(=差別的取扱い)の禁止 ・卸売業者が正当な理由なく出荷者からの販売委託の申込みを拒否すること(=受託拒否)の禁止 ・卸売業者が仲卸業者・売買参加者以外に直接販売すること(=第三者販売)の禁止 ・仲卸業者が卸売業者以外から仕入れること(=直荷引き)の禁止 ・取引される商品を市場に搬入する(=商物一致)原則 	<ul style="list-style-type: none"> ・同左 ・受託拒否・第三者販売・直荷引きの禁止や商物一致の原則については、必要に応じて都道府県知事が条例で規定

(資料) 農林水産省「卸売市場をめぐる情勢について」より、みずほ総合研究所作成

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。