

卸売市場を含めた流通構造の改革を推進するための提言

平成 29 年 11 月 24 日

規制改革推進会議 農林ワーキング・グループ

未来投資会議構造改革徹底推進会合

「地域経済・インフラ」会合(農林水産業)

I. はじめに

食品の流通は、安全で良質な食品を生産者から消費者まで、需要に応じて安定的に供給する役割を担っており、その機能を適切に発揮するため、卸売市場制度をはじめとする様々な施策が講じられてきた。

なかでも、卸売市場に関する法制度は、大正 12 年に制定された中央卸売市場法に端を発する。現在の卸売市場法はこの骨格を維持しつつ昭和 46 年に制定されたものであるが、卸売業者が生産物を集荷し、仲卸業者が分配するという明確な役割分担のもと、せりを原則とした公正な価格形成を通じて、生鮮食料品等を消費者に円滑かつ安定的に供給するための基幹的インフラとして卸売市場が位置付けられ、実際に、全国各地において、多くの市場が整備され、その機能を発揮してきた。

しかしながら、近年の食品流通を取り巻く情勢は卸売市場法制定時とは大きく様変わりしている。

単身世帯や高齢者世帯、共働き世帯の増加による外食、中食等といった食の外部化の進展等により、国内最終消費における加工食品の割合も年々上昇し、昭和 50 年代に国内消費の約 3 割を占めていた生鮮品等の流通は足下で 2 割を大きく下回る水準まで減少している。また、卸売市場取引のほか、現在では産直取引、契約栽培、直売所、ネット通販などの取引形態による多様な販路を通じて生産者から最終需要者のもとに農産物等が届けられており、卸売市場は生産者にとっての一つの選択肢として相対化されている。

卸売市場自体も、中央卸売市場から地方卸売市場への転換も進むなど、政府が主導して全国の要所に開設していた時期とは状況が異なっている。卸売市場法に基づく各種ルールも、卸売業者や仲卸業者の日常の取引の中に当然の原則として定着しているものがあるほか、変化する実需者のニーズに応えるため多くの例外規定が設けられている。卸売業者や仲卸業者自身も、卸売市場外の子会社等を通じて多様な流通経路を創出し、小売店経営にも直接関わる等、制度上期待されている役割とは異なる機能を有する状況となっている。

一方、流通分野において今日既に様々な情報通信技術が導入されているが、卸売市場をはじめとした生鮮食料品流通分野においては依然として現場での手入力に依る部分が多い。物流業界の深刻な人手不足等を踏まえれば、長距離輸送や出荷・荷降ろし待ちといった長時間拘束、荷役作業や多頻度納入等によるドライバーへの負荷を縮減する物流の効率化も喫緊の課題である。

以上のような構造に直面する中、生産者・消費者の双方にメリットのある食品流通構造の実現に向け、物流、卸・小売等の事業者や、物流インフラ、情報伝達の仕組み、卸売市場制度等の諸制度・慣行など、あらゆる側面から改革を進め、その中で、生産者が、消費者に付加価値の高い食品を届けるための多様な選択肢を得て、戦略的に生産、出荷ができるように改革していくことが重要である。

政府は、食品流通構造の改革を加速させる意欲ある取組を、規制改革と支援策との両輪で進めるべく、以下に指摘する事項を十分に踏まえ、その具体策について、早急に成案を得るよう検討すべきである。

II. 卸売市場等流通制度改革

I で述べた環境変化の中にあつて、卸売市場は、依然として、相当程度の生鮮品が出荷され、生産者と消費者とをつなぐ重要な結節点となって多様な機能(商流、物流、価格形成、決済等)を発揮している。

したがって、今後は、新しい食品流通構造の中で、生産者が必要とする機能を自由に選び戦略的に使

う選択肢の一つとして卸売市場をとらえ直した上で、その選択肢を生産者と消費者双方にとってより良いものとする観点から、流通全体を視野に入れた統一的な制度を構築し、卸売市場をその中に位置付けた上で、国が、必要最小限の関与を行うという方向に改めるべきである。具体的には、以下に掲げる方針に基づき、卸売市場等流通制度を改革すべきである。

1. 生鮮食品等の公正な取引環境を確保するための仕組み

劣化しやすい生鮮食料品等においては、取引できる期間が限定される中で、取引当事者間の立場の優劣の差による不公正な取引が生じやすくなる傾向にあるため、食品流通構造が多様化する中にあっても、不公正な取引が的確に把握され是正されるよう、国による調査等を充実させるべきである。

2. 大量の生鮮食料品等が集中する卸売市場に関する規制の在り方

卸売市場は、大量の生鮮食料品等が公正に取引される場として、引き続き、生産者にとっての重要な選択肢である。このため、その役割を適切に発揮しようとする市場の開設者を国が後押しする仕組みに改めるべきである。その際、現在の卸売市場における取引の実態を踏まえれば、卸売市場法で一律に課されている規制の多くは、卸売市場ごとの特徴を活かした柔軟な取組を妨げかねないものとなっているから、各種規制は原則として廃止することとし、国が一律に関与する規制は、あくまでも、公正・透明な取引を確保するための必要最小限のものに止めるべきである。具体的には、以下の方針に基づく改革を実施すべきである。

なお、現行制度の下では、国等が、通達等によって法令外の制約を課し、その結果、卸売市場の柔軟な対応を妨げてきた側面がある。新たな仕組みの下では、国等の関与は法令に基づくものに基本的に限るべきである。

(1) 卸売市場の開設形式

卸売市場の開設等について国や都道府県が整備を計画し、許可、認可によって制限してきた現行制度を改め、大量の生鮮食料品等を公正に取引する場という、食品流通の選択肢を生産者に提供しようという者が、国の関与により、その公正な取引を確実なものとするを望む場合に、その者の申請に基づき、国又は都道府県が認定するという枠組みとする。その際、中央卸売市場と地方卸売市場という現行法の類型は維持しつつ、それぞれの地域の特色にも配慮しながら、規模、品目数などによって区別し、中央卸売市場については国が、地方卸売市場については都道府県が認定することとする。

(2) 設置主体

既に、様々な主体が市場を設置・運営し、生産者や実需者の多様なニーズに応えている現状を踏まえ、中央卸売市場の開設者を都道府県と人口20万人以上の市に限定する現在の規制を撤廃し、(1)で示した卸売市場を開設する意欲と能力があれば、設置者の属性を問わず、国又は都道府県の認定を受けられるものとする。

(3) 卸売市場の公正な取引を担保するために設置すべき規律

中央卸売市場、地方卸売市場ともに、認定を受けるためには、公正・透明性を確保するための以下の規律を遵守していることを要件とすることとする。

① 売買取引の方法

公正・効率的な取引が行われるよう、せり売、入札、相対取引といった「売買取引の方法」を定め、公表する。

② 差別的取扱の禁止

集荷面で全ての生産者が公平に扱われ、分荷面でも全ての仲卸業者・売買参加者が公平に扱わ

れるよう「差別的取扱」を禁止する。

③ 取引条件等の公表

取引条件(委託手数料、各種奨励金等)、代金決済ルールなど、卸売市場が定める生産者等からみて知る必要のある取引条件等については、生産者が出荷先を選択する上で十分な情報となるよう、その詳細を公表する。

④ 取引結果の公表

取引数量や価格、委託手数料・各種奨励金等の実績についても、適時適切に公表する。

(4) その他のルールの取扱

現在、中央卸売市場に対し義務付けられているその他のルールについては、品目や市場ごとに実態が様々であり、実態と制度とが乖離している。中でも、「第三者販売の原則禁止」、「商物一致の原則」及び「直荷引きの原則禁止」のルールについては、情報通信技術や冷蔵・冷凍技術が未発達で、主たる取引が卸売市場の中で名実ともに完結できた時代に設けられたものであり、今日、様々な形態での取引が可能となる中、多様化する実需者のニーズに応えることが難しくなっている。このため、これらの規制を維持した場合には、卸売市場外での取引をさらに増加させる可能性が高い。そうなれば、今般改革する仕組みのもとで認定した卸売市場を、生産者・消費者の双方にメリットがあるものとして、将来に向けて発展させていくという方針と齟齬をきたすことになる。したがって、今後においては、中央卸売市場及び地方卸売市場のいずれにおいても、「第三者販売の禁止」、「商物一致」、「直荷引きの禁止」の規定を一律に適用すべきではない。

また、中央卸売市場に課されている受託拒否の禁止の規制については、生産者の基本的な出荷先としての市場の役割を補強する一定の役割はあるが、生産者や市場関係者が、各々にとって有効な範囲では、法律による規制に拠らずとも、既に、日常の取引の中に必要に応じ定着しているといえる。これに対し、受託拒否の禁止の規制が一律に適用される結果、生産者が、流通手段を吟味せず安易に中央卸売市場に出荷することを助長しかねず、必ずしも生産者の所得向上に繋がらない点に留意する必要がある。また、鮮度や大きさ等の面で著しく劣り、環境影響や倫理等の点で不適切な生産・出荷がなされ一律に受託することが生産者の不適切な活動を助長しないとも限らない。農産物の流通において引き続き大きな役割を担う農協、全農等が、直接販売を基本とする販売体制の強化に向け改革を進めていくという方針をも踏まえて考えるならば、中央卸売市場に対し、受託拒否の禁止規制を、一律に適用すべきではない。地方卸売市場においても、これまで同様、規制すべきでない。

3. 法令に基づかない商慣行等の見直し

法令に基づかない商慣行等であっても、時代の流れに伴って変化してきた流通構造や実需者のニーズに必ずしも合わなくなったもの(日祝日・年末年始の一斉休場、不必要に排他的な卸売業者・仲卸業者・買参人への新規参入条件の設定と閉鎖的な募集情報の取扱、一律の手数料設定等)については、生産者を含めた卸売市場内外の関係者の声も反映して改革を進める必要がある。このため、卸売市場の運営に係る実務的ルールのホームページでの公表の義務付けによる透明性の確保など、関係者の声も反映して時代に即した商慣行等の見直しを促す仕組みについて検討すべきである。

III. 食品流通構造の改革に取り組む意欲ある担い手に対する国の支援

政府は、生産者・消費者の双方にメリットのある新たな食品流通構造の実現に向け、次に掲げる事項に取り組む食品流通の担い手を力強く支援するための方策を講じるべきである。

1. 物流等の効率化の徹底

- 標準化されたパレットでの輸送による積み降ろしの円滑化、モーダルシフト、配送の共同化等。
- 生産者が多様な流通ルートから有利なルートを選択できるために情報を集約・発信する仕組み作り。

2. 情報通信技術等の活用

- 情報通信技術の最大限の活用による、受発注や仕入れ・在庫管理、さらには代金決済の手法を含めた流通業務自体の最適化。
- 実需者等のニーズが迅速・的確に生産者に届き、生産者からの農作物等の価値やサプライチェーンを通じた様々な情報が消費者にまで伝わりトレーサビリティが確保される環境の実現。

3. 鮮度保持等の品質・衛生管理の強化

- コールドチェーンの整備や、HACCP など国際的にも通用する品質・衛生管理の取組の一層の強化。

4. 国内外の需要への対応

- 加工・小分け需要の増大等国内市場の変化への対応、海外市場への輸出に対応する取組の推進。

IV. 制度の見直し

今般の制度改革においては、長年にわたり維持されてきた卸売市場制度を抜本的に改革し、さらには、流通構造全体の改革を促進するものであり、川上から川下までを担う幅広い事業者や消費者が関わることとなる。したがって、政府は、生産者・消費者双方にメリットのある食品流通構造の実現を目指す今般の制度改革の進捗を見極め、新たな制度の施行後5年を目途に検証し必要な見直しを行うべきである。

以上