

## 論 説

# 地方公営企業の経営問題と卸売市場法改正をめぐって

田 村 安 興

### 目 次

はじめに

1. 地方公営企業問題と公設卸売市場

(1) 地方公営企業の改革

(2) 公設卸売市場改革

2. 卸売市場法改正の意義

むすび

### はじめに

明治初期、官営工場払い下げ期以降の日本経済は軍を除けば小さな政府であり、政府の経済への関与は少なかった。しかし、日本は明治末期から大正期にかけて公的セクターが経済に深く関与する大きな政府をつくった。当時の日本は公的セクターをつくるために欧米の事例を研究した。しかしその際、欧米の公的セクターの分権的でフレキシブル、効率的な側面は捨象して、ハードのみ吸収して行政組織を肥大化させてきた。日本の中央・地方行政はその勤勉さと集権制によって各公的セクターを完璧に掌握し、それらを常に拡大させたがために、大きな政府組織は日本経済にとって負担となった。

戦前には地方公益事業といわれた地方公営企業は、初期には内務省が、法成立後は農商務省などが主導して1920年代に成立した。その時代は、国鉄、専売など国営企業の整備が完了した時期であり、日露戦後経営と地方における「社

会政策的施設」の整備を必要としていた。大正初期の各種審議会において、日本の都市政策と治安維持、民政安定のために地方公益事業は必要とされ、以来大正末期から昭和初期に各都市において、当時の地方公益事業が次々に整備された。その基本形態は戦後地方公営企業法制定以降、地方公共団体の肥大化とともに拡大したが、今日地方財政危機の中でその公益性と存在意義があらためて問われている。

公営企業の中でも、特に本稿が対象とする公設卸売市場は流通の新たな展開に対応できず、すでに半世紀以上前から制度疲労をきたしている。従来の議論は、公設卸売市場に関して、現状の政府組織を温存した改革論や第3セクター化に関する議論がほとんどであり、公設卸売市場そのものの存立意義を問うような視点は見られなかった。本稿の目的はかかる意味から公設卸売市場論義に関する一つの論点を提供するものである。

## 1. 地方公営企業問題と公設卸売市場

### (1) 地方公営企業の改革

地方公営企業は、上・下水道、交通、電気・ガス、病院等のサービス提供、工業用水道、宅地造成のための基盤整備事業を通じて、国民生活に密着した公共性があるとされた分野において従来その役割を果たしてきた。地方公営企業の存立意義は地域住民の生活や地域の発展に不可欠なサービスを提供するというものであった。

地方公営企業は、地方公共団体が経営する企業であるが、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉の増進をするように運営することが「地方公営企業法」で求められていた。しかし本来営利団体でない自治体が企業を有する事に関しては規制があり、経営に関する素人集団が現業部門を経営するためのノウハウは問われなかった。

地方公営企業についての位置付けについて、地方財政法では以下のような根拠付けを行ってきた。地方公営企業に関する規定は、地方財政法施行令第12条に掲げる13事業、すなわち、水道、工業用水道、交通、電気、ガス、簡易水道、

港湾整備、病院、市場、と畜場、観光施設、宅地造成、下水道並びに有料道路事業及び駐車場整備である。そのうち、水道、工業用水道、軌道、自動車運送、鉄道、電気、ガスの7事業及び病院については、地方自治法の特例を定めた地方公営企業法の規定が適用され、その他は条例で定めることにより公営企業とすることができる。その区別は公共性に関する根拠付けがかつては妥当性を持っていたが、今日その区分の是非が問われている。

地方公営企業の会計方法は、一般会計から切り離され企業会計原則に基づき、原則として独立採算方式で行われる建前である。地方公営企業法第20条には経理の方法、同法施行令第9条には会計の原則が定められ、地方公営企業は、資本取引と損益取引とを明確に区分しなければならないとある。ただし、経常的経費の少なくとも70～80%程度が経常的な収入によって経営しなければならないことになっている。

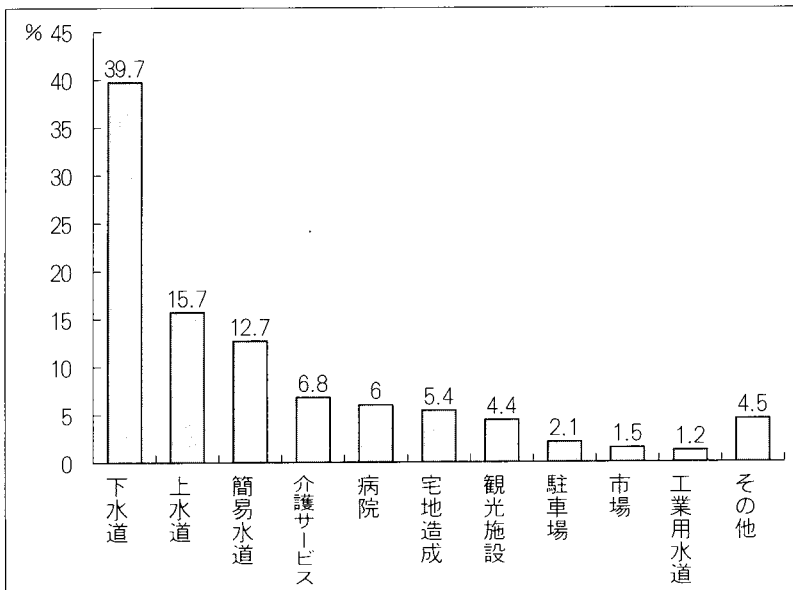
図1, 2に示すように、地方公営企業の事業体数は平成16年末には1万事業体を大きく超え、全地方公営企業の決算規模は21兆5,925億円であり、全地方公共団体の普通会計の歳出決算額の2割強に相当するという大組織となっている。従事する職員数は40万人であり、建設投資額は、地方公共団体の建設事業費の実に30%にも達している。制度の限界は数十年前から明らかであったが、今日、地方公共団体の財政危機が深刻化する中で、地方公営企業の改革がようやく俎上にのぼっている。

平成13年、経済財政諮問会議によるいわゆる骨太の方針は地方公営企業の経営効率化を提言した。そこでは地方公営企業において民間の経営手法の導入を促進することが謳われた。これ以降、地方公営企業の経営のあり方を抜本的に転換するための各種法整備がなされつつある。

平成15年6月、地方自治法改正され公的施設の管理委託が示され、委託先は現行の第3セクターや公益法人に限定したものが株式会社等の民間事業者も可能とされた。

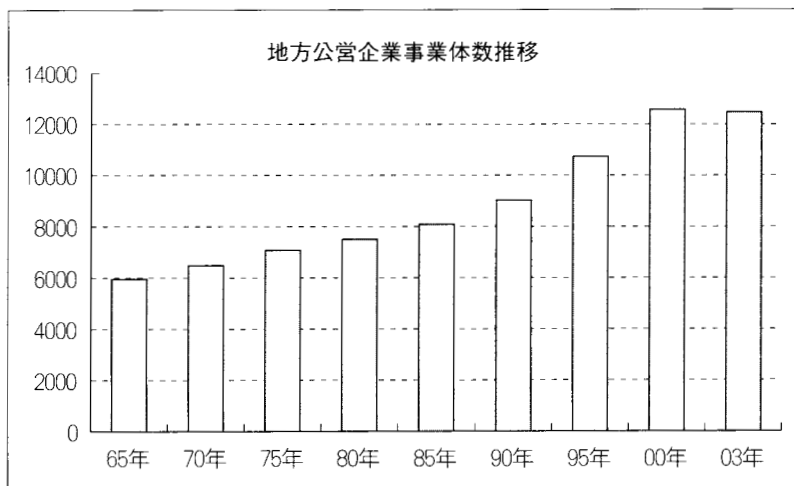
平成17年、総務省が地方公共団体に対して行政改革の大綱「行政改革の推進のための新たな指針の策定について」を示し、そこでは地方自治体は供給しているサービス自体の必要性を検討して、民間の経営手法の導入を促進すること

が明記された。そして地方自治体は施設を所有しながら、運営は民間に任せるといって指定管理者制度を導入することを決定した。しかし、あらゆる地方公営企業を対象とした効率化、独立行政法人化、民営化の議論は期待されるほどには進んでいない。本来、独立採算を原則とする地方公営企業は大幅な赤字を抱えており、その経営のあり方が問われていた。公営企業は危機に瀕した地方財政改革の大きな課題の一つであるはずだが、その改革論議はほとんど行われなかった。その要因の一つは地方公営企業に関わる様々な利益団体の存在がその存立に関する議論の桎梏となっている事は周知の事実である。特に公設卸売市場に関する利害関係は、80年前の法制定時以来変わっていない。すなわち市場関係者と行政の利害関係が深く関連している。他の公共事業と同様に公営企業の運営に関しても日本の行政組織は、公共造営物の特定業者への安価な提供と膨大な投資を行うことによって地方政財界と連携して自らの組織を温存するという体質がある。



総務省『地方公営企業年鑑』より作成

図1 地方公営企業事業体数構成比 (%)

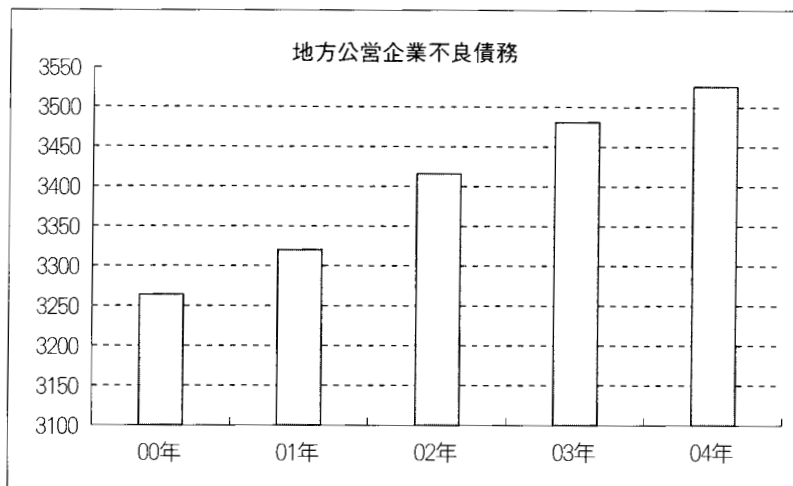


総務省『地方公営企業年鑑』より作成

図2 地方公営企業の事業数の推移

地方公営企業をめぐる最も大きな論点は、行政が地方公営企業に関与するに  
 妥当な公益性を地方公営企業が果たして有するか否かである。特に市場に関し  
 てはごく少数の市場が第3セクターとなっているにすぎず、民営化に関する議  
 論はほとんどなされていない。あらゆる地方公営企業は今や、個々の機能強化  
 や整備、経営改善に関する課題を議論する段階ではない。それだけ公営企業を  
 めぐる環境は厳しいものがある。平成16年時における地方公営企業の不良債務  
 は3,526億円に達している。(図3)特に不良債務が多いものは、交通、病院で  
 あり、その金額は増加している。それを補填するための、地方公営企業の他会  
 計からの繰り入れ金は3兆6千億円に達している。

地方公営企業数は増加し続けてきた、職員数も同様に増加した。ようやく  
 2,000年以降、地方財政の危機的状況から企業数と職員数の増加傾向はストッ  
 プしたが微減にとどまっており、減少傾向には至っていない。また、地方公營  
 事業の不良債務は拡大している。地方公益事業が自己収入によってまかなう比  
 率は30%程度にとどまっており、大半が他会計からの繰り入れである。以下に  
 市場事業の場合をみよう。



総務省「平成16年度地方公営企業決算の概況(速報)」平成17年9月

図3 地方公営企業の不良債務

## (2) 公設卸売市場改革

地方公営企業の一つである、日本の市場制度は欧米をモデルとしながらも日本独特の市場が整備され、1960年までの日本の卸売市場は国際的にみても最も完成された制度であるとみなされてきた。その根拠は全国一律な厳格な規制により、均一的な公設卸売市場が政府に管理統制されていること、青果物、水産物などの生鮮食品卸売市場流通比率が非常に高いことである。しかし、流通環境が変化した1970年以降、旧中央卸売市場法が廃止され、卸売市場法が成立(1971年)、同改正(1999年、2004年)によって日本の卸売市場の性格と機能は大きく変貌しつつある。

流通環境の変化とは、生産者団体の大型化、輸出品・冷凍品・加工食品の増加<sup>1</sup>、量販店が市場に占める比率の増加、市場経由率の低下<sup>2</sup>、公設卸売市場取扱金額の減少、業者の経営悪化などの変化が生じている。また、生産者、消費

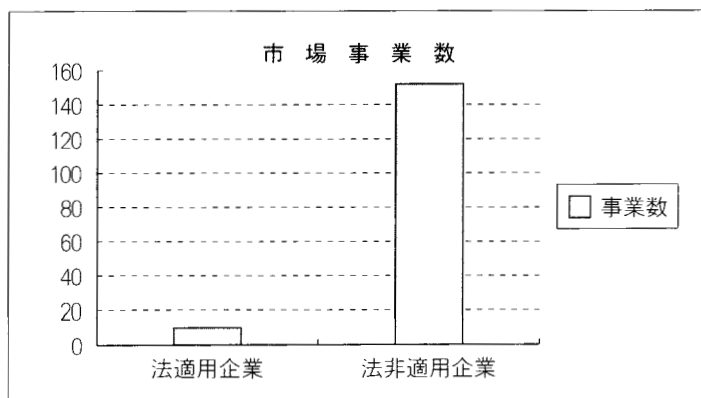
<sup>1</sup> 輸入生鮮食料品は1998年74万トンから2001年97万トン

<sup>2</sup> 青果物：卸売市場経由1991年81%から2001年69%、取扱金額は1991年12.6兆円から2001年944兆円

者からは、卸売市場における品質管理面での立ち後れが指摘されている。さらに、生産、量販店サイドからは流通コストの縮減要求、安全・安心な農産物の提供による高付加価値化、契約栽培の推進等による多様な販路の確保が求められている。全国の公設卸売市場内企業はこれらに対応できず、今日12%以上が赤字経営となっている。最大規模の市場が集中する東京でも卸売業者の経営は悪化を続けており仲卸業者の実に4割が赤字経営である。

日本の中央卸売市場を中心にした公設卸売市場は、地方公営企業法の適用事業として、独立採算を原則とする建前である。ただし、市場の主要な収入である使用料は低い水準であり、市場財政は独立採算という建前は有名無実であった。しかも行政は市場の整備などに、毎年度多額の投資を市場事業以外からの繰り入れによって行ってきた。そのために、減価償却費などが増大し、地方財政を圧迫する一つの要因にもなっている。

市場の施設整備費や運営費に一般会計から繰り入れる事は市場の公益性を鑑みて市民の理解を得られるという事がある前提であった。市場の食品流通に関する位置と価格形成力がなくなればその前提は崩れる。平成16年度時点における全国の公設卸売市場には、多くが行政と同様の会計原則を適用した市場である。企業会計原則を適用した第3セクターによる法適用市場は少ない。(図4)



総務省『地方公営企業年鑑』より作成

図4 会計原則別市場数

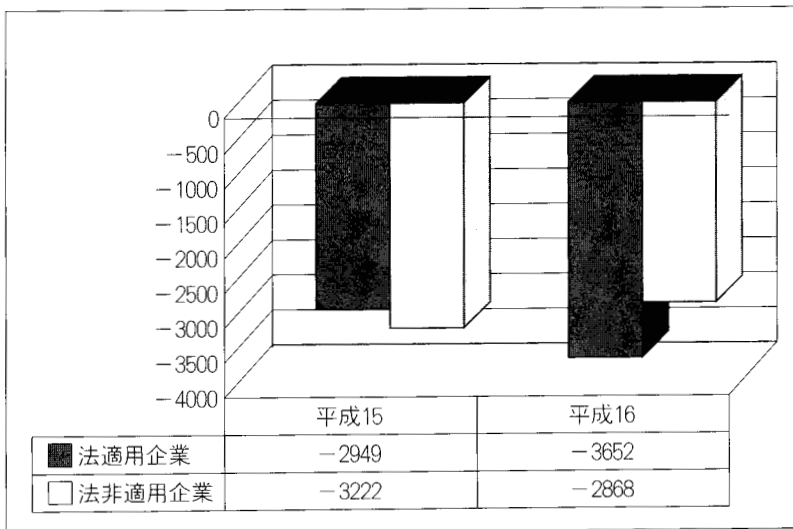
それぞれに関してその収支計算方式を以下に示した。

#### 決算規模

- ・ 法適用企業：総費用－減価償却費＋資本的支出
- ・ 法非適用企業：総費用＋資本的支出＋積立金＋繰上充用金総収支

法適用企業とは第3セクターを含め公営企業としての法の理念に則している  
とみなしているが、それは経常的経費決算に限定されており、公的資金が拠出  
されている施設整備などの資本的支出の決算は、バランスシートには含まれて  
いない。地方公益事業の収支決算規模を図5、表1、2に示そう。

法適用企業は市場整備など資本的支出のすべてと、収益的収支も他会計から  
の繰り入れが30%以上に及んでいる。これは本来手数料など経常的に収益でま  
かなうべきものである。収益的支出は義務的、固定的な経費が過半を占め、硬  
直的な財政構造となっている。その他、償却費や支払利息などの固定的な経  
費が市場経営を圧迫し、使用料でまかなっている部分は約7割にすぎない。こ  
れは、営業費用に占める一般会計補助金の割合は、自治省の基準が示されてお



総務省『地方公営企業年鑑』より作成

図5 市場の収支(百万円)



表1 法適用企業の資本収支の状況（百万円）

	支出		財源		財源不足額
	建設改良費	企業債償還費	内部資金	外部資金	
平成12年	26,196	6,591	14,560	18,137	1,303
13年	33,893	7,492	18,064	23,912	1,055
14年	19,615	11,364	10,611	19,849	1,782
15年	10,837	12,066	11,357	9,751	2,455
16年	25,651	15,886	17,987	21,911	2,404

総務省『地方公営企業年鑑』より作成

表2 法非適用企業の収支の状況（百万円）

	収益的収支		資本的収支		黒字	赤字
	営業収益	他会計繰入	地方債	他会計繰入		
12年	40,720	16,195	24,662	14,241	1,691	5,859
13年	39,590	16,126	13,919	13,333	1,556	5,639
14年	40,114	14,594	7,430	14,286	1,775	5,414
15年	38,159	13,887	10,180	14,373	1,958	5,180
16年	37,948	13,306	9,135	14,466	1,981	4,850

総務省『地方公営企業年鑑』より作成

り、それが30%であり、その数値に誘導されたものである。

公設卸売市場改革の方策として、中央卸売市場の開設主体を第3セクターに移行させる方策が検討されている。そのメリットは、卸売市場の整備と運営に企業会計を導入し、収支の明確化と改善を図ることにある。企業会計原則を適用した法適用企業は漸増しているがわずかに40カ所を下回る。ただし、第3セクターの市場も市場整備など資本的収支は行政から補填されており、整備費はそのまま市場経営に赤字として計上されるために赤字の計上は多くなる。図5に示すように、法適用企業が市場数は少ないにも拘わらず赤字額は3,652億円であり、非適用企業は2,868億円である。

収支を項目別に見ると、法適用企業の財源の過半が行政から補填される外部資金によっており、市場整備が主として、国庫補助金、企業債等外部資金によってまかなわれている。一般会計への長期貸付金返還金も市場経営の負担となっ

ており、恒常的な財源不足体質となっている。

第3セクター市場とは、地方公共団体が主たる出資者となる法人が開設者となって開設する地方卸売市場である。法人としての意思決定と企業会計に基づく財務の独立性を市場運営の基礎とする。市場の公共性を確保するとともに、流通環境の変化に対応した効率的で創造的な市場運営を行うことを特徴とする卸売市場である。公設卸売市場が第3セクターとなっても地方公共団体が関与するとされる卸売市場の建前は、①開設者は公正かつ効率的な市場の運営を行うよう努める。②開設者は市場の用地の有効利用と施設の整備改良、③市場関係事業者の業務支援と指導、④市場の振興のための諸施策の策定と実施等に努め、⑤市場の健全な発展と流通の改善に寄与すること等である。

ただし、公設卸売市場が求められる機能は一般の卸売市場と変わらない。以下の点にある。①集荷 ②公正な価格形成 ③分荷 ④確実な取引の決済 ⑤代金決済 ⑥流通経費の削減 ⑦大量流通 ⑧正確な情報提供 ⑨卸売数量・販売結果等の公開 ⑩衛生の保持以上の様な市場の機能はそれが完全に保持されてこそ市場の公設性の原則は妥当性をもつ。卸売市場公設制原則は公益制という性格によってきた。

従来市場の公益性の根拠について以下のような説明がなされた。

①生鮮食料品の価格形成と流通の安定化は国民生活に不可欠である。地方公共団体は農林水産大臣の指定する開設区域内に、農林水産大臣の認可を受けて開設し、開設区域内における生鮮食料品等の流通を確保する。②生鮮食料品等は価格変動が激しく、価格形成を民間に任せると過度の競争、不当・不合理な取引、非衛生的な取り扱い等を招き、消費者及び生産者に著しい不利益をもたらすため公設制によって行政が規制する。

公設制に根拠があるがゆえに、地方公共団体は市場に必要な施設の建設や、一定の経費負担を行うなど、市場の管理・運営にあたってきた。公設制の根拠は開設区域内の独占的経営を前提としていた。過去の議論では一地区一市場一営業者の原則が法の理念であったが、戦後の公正取引委員会の解釈は一地区一市場複数営業者を妥当としてきた。一地区一市場の原則は公設卸売市場の前提であった。しかるに市場外流通の拡大や商流と物流の分離による市場外取引が

拡大することによって市場の独占性は失われ、公益性は有名無実となり、したがって一地区一市場の独占性と公共性はその根柢を失ったと言わざるを得ない。しかも公設卸売市場における独占的営業権を持っている市場内荷受業者が、本来の荷受け業務以外に一般の商社的機能を拡大すると、彼らの営業活動における公益性の側面と私企業活動の側面の線引きはなくなる。市場への公的規制の緩和は、同時に市場の公益的性格との矛盾を拡大させる。第3セクターの公設卸売市場は増加していない。(表3)従来の公設卸売市場は、従来全国一律であり個々の市場の違いは大きくなかった。第3セクター市場の増加によって、独自のシステムを作る可能性は増える。

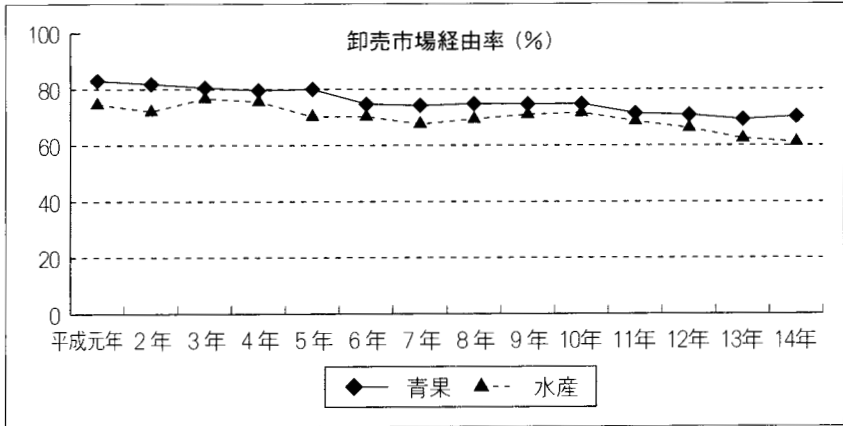
ただし、行政が株主となる第3セクターとなれば行政にとって会計上のけじめはつくが、施設整備費などの資本的支出は継続される。従って市場の公益性が失われれば第3セクターとしての合理性も失われる。第3セクター化しても市場の経常的経費が黒字化する保証はない。全国第3セクターの市場の中には、累積赤字がなくなった市場もあると言われているが、今後も大きな規制緩和なくして累積赤字は減少していくとは考えられない。

表3 卸売市場数の推移

平成年度	中央卸売市場	地方卸売市場	公設地方	第三セクター	民設
元	88	1,626	154	26	1,446
2	88	1,611	153	26	1,432
3	88	1,596	154	28	1,414
4	88	1,586	154	31	1,401
5	88	1,571	154	33	1,384
6	88	1,547	155	32	1,360
7	88	1,521	155	34	1,332
8	88	1,500	157	37	1,306
9	87	1,484	156	37	1,291
10	87	1,465	156	38	1,271
11	87	1,447	158	38	1,251
12	87	1,427	157	38	1,232
13	86	1,390	157	38	1,195
14	86	1,351	154	37	1,160
15	86	1,325	152	38	1,135

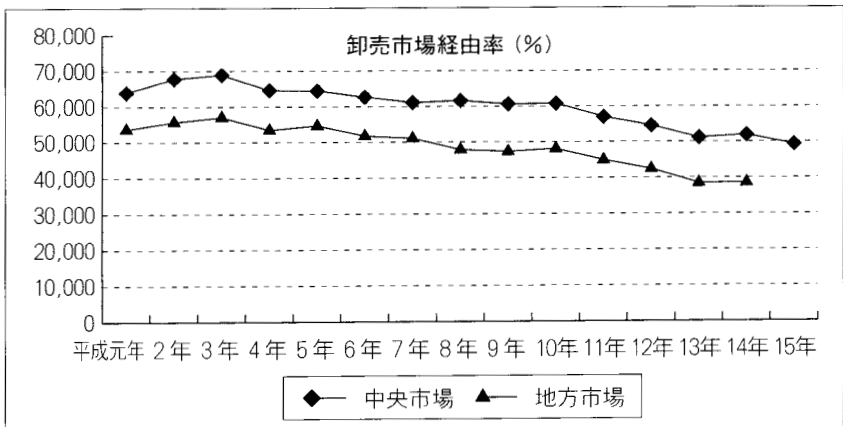
資料：農林水産省卸売市場室

図6・7に見るように卸売市場経由率と市場取扱高は漸減しており、市場機能の低下傾向に歯止めがかかっていない。市場外流通が主要となれば市場の公益的性格自体が失われ、自ずと公設制の原則、市場への財政支出の合理性は失われる。



資料：農林水産省卸売市場室

図6 卸売市場経由率の推移 (単位：%)



資料：農林水産省卸売市場室

図7 卸売市場取扱金額総額

公設卸売市場の開設者の変更は現行の卸売会社にとっては大きな問題とはなり得ない。卸売会社自体が開設者となる民営化以外に市場自立の方向は見いだし得ないであろう。

## 2. 卸売市場法改正の意義

旧中央卸売市場法は国際的にも例を見ないような生鮮食料品流通への規制が厳格に行われていた。厳格な規制とは卸、仲卸の区分とその役割の峻別、受託原則と受託拒否禁止、手数料主義、競り原則、市場外取引の禁止、買付け禁止、そしてなによりも行政である開設者による公設原則である。このような非常に規制が強い公設制に行政が固執した背景には当時の旧市場制度が前近代的なものであったと行政が認識していたことによっている。明治、大正期の旧市場では価格形成が恣意的に行われ、旧問屋による過当競争によって消費者と生産者、中小商業者の利益が損なわれているという、生鮮食料品流通の問題点を行政が認識していた。商取引が不等価交換であり、行政が関与しなければ市場内では詐欺まがいの行為が行われるとの認識は、藩政時代の領主の発想と大差なく、流通には素人に過ぎない行政が物流を統治しようとした発想があった。

明治末期から大正初期にかけて、政府は、欧米の市場制度を調査することによってハードとソフト両面において日本独特の近代的な市場制度を作った。西欧の市場制度を見習ってハードに関して近代的な整備をするために、地方債の起債と政府財政支出、地方行政の市場管理、旧市場関係業者の統合再編と新市場への収容が行われた。その結果日本の市場制度と市場の風景は西洋と似て異なるものとなった。日本の中央卸売市場特徴は以下の点である。①日本の市場には開設者である行政職員が多く配置され、民間の卸売業者数社と多数の仲卸が存在するが、諸外国には卸は存在せず、仲卸業者のみである。②広い競り場が存在し、開設時の市場は常に競り取引が行われている。③卸・仲卸には独占的営業権を与える代わりに市場外流通の禁止、受託原則、買付禁止、法定手数料主義などの厳しい規制を加えた。

1971年には卸売市場法が制定され、旧中央卸売市場法は廃止されたが、旧来

の市場のソフトとハードはそのまま温存された。改革された点は市場取引原則について、市場開設時間以前の先取りが特定物品として表示することによって許容される点だけであった。2004年の卸売市場法改正は1世紀近くになって制度疲労を起こしている市場制度の大改革であった。

平成16年6月9日公布・施行された卸売市場法改正のポイントは、卸売市場の再編の促進、商物一致規制の緩和、卸売業者、仲卸業者の取引規制の緩和である。特に市場制度80年を経た同法の中で最も大きな改正は以下の点である。

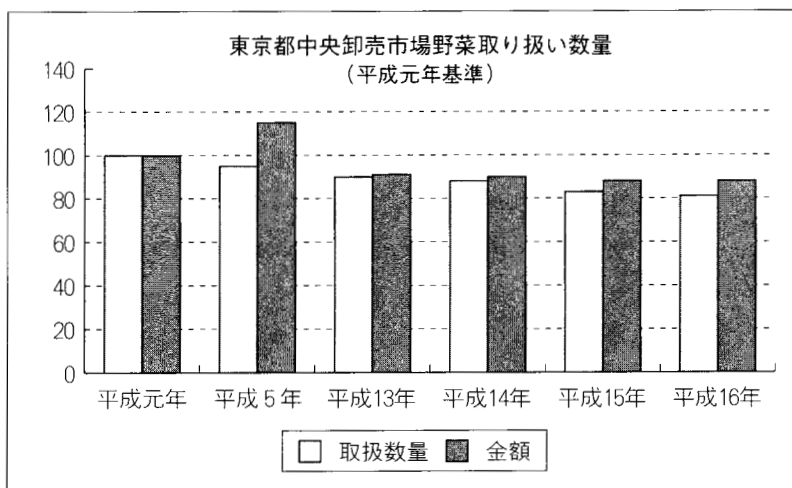
①卸売市場からの第三者販売、直荷引きの弾力化によって卸売市場のネットワーク化を通じて開設者が認めたときは、卸売業者の第三者販売や、仲卸業者の直荷引きを認める。②買付集荷の自由化によって機動的集荷、卸売業者の経営の自由度を高め、従来は例外的な位置付けとなっている買付集荷を全面的に認める。③報告書類の簡素化 ④市況に関する大臣への報告の廃止を始め、提出書類の簡素化。⑤卸売業者、仲卸業者の兼業に関する規制を緩和 ⑥卸売手数料の弾力化

以上が改正の内容であるが、これはいずれも主要公設卸売市場ですすでに行われていた事例を法的に追認したものである。表4・5にあるようにセリ規制や買付け禁止への規制はすでに根拠が失われている。また、今回の改正の中には、公設制の原則とはすぐわないものもある。たとえば、今回の改正では卸売業者の第三者販売や、仲卸業者の直荷引き、買付集荷、卸売業者・仲卸業者の兼業緩和などが行われた。これは彼ら市場関係業者が独占的に市場でも経営が容認されてきた根拠、則ち公設制によった公営企業であるが故に受けていた公的規制が排除されることとなった。その結果、市場の公設制の根拠が失われるという矛盾に陥る事になる。これが大正期における市場公設制論議における大野勇氏の議論を想起されたい。<sup>3</sup>

同改正について、農林水産省は以下のように説明した。①卸売市場の規制を弾力化すること ②食の安心・安全を確保すること確保 ③市場機能の強化、である。その改正の意義は、卸売市場を通さずに生産者から小売店に直接配送

---

<sup>3</sup> 大野勇『中央市場建営誌』『公設市場論』



資料：『東京都中央卸売市場年報』より

図8 東京都中央卸売市場取扱数量 (平成元年基準)

表4 市場取引方法の変化 (%)

	平成4年	平成8年	平成12年	平成13年
せり売り	48	36	15	7
相対売	52	64	85	93

東京都「卸売業者事業報告書」より

表5 市場買付比率 (%)

	野菜	果実
平成元年	6	19.5
平成5年	6.9	19.3
平成13年	16	24.8

東京都『中央卸売市場年報』より

する取引を公式に認めたこと、卸売市場単位で具体的な品質管理方法を定めること、卸売会社の収益となる卸売手数料を自由化し、競争原理を導入することにより、経営努力を促していくことであると農林水産省は説明した。また、このことによる効果は、物流コストの削減、小売価格の引き下げ、卸売業者の事業の拡大が期待できるとした。

従来の卸売市場の取引は卸売業者が売参権を有する売買参加者への競り取引を原則としていた。売買参加者は仲卸など特定業者に厳密に限られた。しかし、売買参加者の数は市場ごとにことなり、それは各市場の慣例を踏襲していた。従って京都の様に売買参加者の多数が仲卸業者に限られていた市場と、逆に東京の様に、売買参加者の規制が緩やかな市場があった。

このような旧中央卸売市場法の規制の厳密さは次第に撤廃されていった。多数を相手にする競りは今日一部水産産地市場を除くと少なくなり、卸売市場を取り巻く環境も近年大きく変化した。さらに卸、仲卸、売買参加者、役割区分も不明明となった。

その背景には、大手量販店との取引が市場流通の太宗となったこと、消費者ニーズの多様化という流通の環境変化がある。量販店が主導する市場外取引が拡大した結果、卸売市場経由率は年々低下傾向にある。野菜や果物の青果は2001年度で68.7%と、10年前(1991年度)に比べて約12ポイントも低下した。卸売市場法改正はこのような流通の変化に対応させるための改正であるはずであった。そのために卸売市場は ①商物分離取引の拡大や市場の再編等による低コスト流通の実現 ②品質管理の徹底等、食の安全・安心の確保 ③規制緩和による、ニーズに対応した商品提供機能の強化 等が改正の内容であった。

改正のキーワードは消費者、生産者、双方に対応するための「安全・安心」と「効率的」な流通システムへの転換であった。

しかし、卸売市場に対して機能の変化が求めた直接の要因は小売市場の変化であった。東京都が平成16年に実施した「食品の購買意識に関する世論調査」の結果によると、消費者の7割近くが生鮮食料品を量販店で購入しているのに対し、青果店、鮮魚店などの専門小売店の利用は1割程度に留まるなど、消費者の生鮮食料品購買行動には、近年大きな変化が見られる。生鮮食料品関係の専門小売店の数は、量販店との競争激化や個人経営者の後継者難等により、減少の一途をたどっている。<sup>4</sup> 東京都中央卸売市場は全国の公設卸売市場の中で特別な位置を占めるが市場取扱額の減少は同市場とて例外ではない。(図8) 同

<sup>4</sup> 東京都「食品の購買意識に関する世論調査」平成16年



市場の取引方法も他の市場同様、せりが減少し相対が大部分を占めている。また従来は禁止されていた買い付け集荷が増加している。(表4, 5) これらはいずれも小売市場における量販店への対応として、市場機能に変化が及んだものである。

小規模小売店とチェーン化を進める量販店との間には、品揃えにおいて大きな差が出ている。卸売市場は買出人、とりわけ量販店への対応を行わなければ市場外流通にとって代わられる。量販店への対応には、従来から行われてきた配送、小分けサービスに加えて、市場内のコールドチェーンの確立と情報化が不可欠である。

卸売市場で取り扱われる生鮮食料品は、商品構成が多く、しかも規格化が困難、生産量が変動するといった商品を有していることから、情報化が遅れていた。しかも従来の市場法の原則であった、現物取引、せり原則、買い付け禁止、受託全量取引、市場外取引の禁止などの規制によって、市場には冷蔵保管のための施設は必要ではなかった。そのため70年代から整備されてきたコールドチェーンの中で市場内だけが例外的に、コールドチェーンから外れており、この事が市場が量販店から敬遠されるひとつの要因であった。生鮮食料品には流通途中での加工、包装が行われるなどの特殊性があり、取引の効率化が困難な側面もあった。そのような非近代的流通の部分を従来は卸、仲卸によるサービスによって担われてきたが、時代の進展は市場の変革を要請している。卸・仲卸にもシステム開発、電子データ交換、電子受発注、など最新の情報技術を利用した取引形態が求められている。

卸売市場には、多種大量の農水産物をどのように効率的・継続的に集荷し、数多くの小売業者、加工業者、外食業者等により効率的に分荷するのか、そして適正な価格形成図り、生産者に対する迅速な決済を遂行することが求められてきた。そして日本の制度は世界で最も完備されたものと言われてきた。しかし、過剰な規制と行政からの保護が行われてきたが為に日本の公設卸売市場には自己改革が行われずチャンネル内の競争量も失われてきた。さらに市場をめぐる環境変化は市場の危機を促進させた。

流通環境の変化とは、卸売市場の取引方法の変化と市場経営の変貌は川下に

おける小売市場の変化と川上における供給側の変化がある。まず供給側の変化に関しては出荷団体の大型化、輸入品の急増による商社の役割の増大によって、荷受け資本の相対的地位が低下したことがあげられる。川下の変化に関して、商店街と一般小売店が減少し、量販店の比率が急増した。その結果市場を通さず、量販店と出荷者に直接配送するルートが最も効率的となった。また市場の卸・仲卸は量販店への配送サービスや小分け・パック機能などのサービスを付加し、量販店への配送業務を担う役割がなければ存立意義を失う事となった。従来の市場に有した機能、集荷・分荷・価格形成機能に加えて、冷蔵設備をもって一定量の保管業務を行うこと、場外に量販店むけの配送センターを有する事が必須となった。その機能を有しなければ市場への集荷・分荷機能を担えず、荷は市場外を通過する事となる。

すでに市場の主役となっている量販店の意向は卸売市場の存続を左右するほど重要なものがある。ここに兵庫県内で営業する量販店からのアンケートがある。(表7) 同調査は平成12年に兵庫県が実施した「量販店等流通調査」である。

量販店にとって市場取引がプラスと回答した答えが多かった理由は以下の項目である。①シーズンを通して安定的に品揃えができる ②地場物(近郷野菜、前浜もの)の仕入れが容易である ③現物による商品のチェックができる ④必要な品質を確保できる

プラスではないと回答した理由は、①産地開発、生産指導をまかせられる ②代金決裁が容易である ③仕入れにかかる経費が少ない などである。

量販店にとって市場取引がマイナスと回答した答えが多かった理由は以下の項目である。①休市日の仕入れが困難である ②価格変動が大きい ③予定量に対応した集荷が保証されない ④大量に仕入れるほど価格が上がる<sup>5</sup>

以上は、量販店にとって市場取引の評価を端的に示している。量販店は市場のデメリットをよく認識した上で最も利用価値の高い点を最大限に利用していると言える。

卸売市場法改正を受けて、第8次市場整備計画が都道府県で決定されている。

---

<sup>5</sup> 兵庫県「量販店等流通調査」平成12年

表7 量販店等における卸売市場からの仕入れの評価（複数回答）（単位：％）

メリット	青果物	水産物	食肉	花き
シーズンを通して安定的に品揃えができる	75	48	54	100
必要な品質を確保できる	46	35	54	60
現物による商品のチェックができる	54	65	49	40
需給を反映した価格形成が行われる	46	48	15	20
地場物（近郷野菜、前浜もの）の仕入れが容易である	58	44	31	10
デリバリー機能、リパック機能が便利である	29	9	15	30
産地情報が豊富である	29	26	15	30
産地開発、生産指導をまかせられる	4	4	15	
代金決済が容易である	8	4	8	
仕入れにかかる経費が少ない	8	17	8	
デメリット	青果物	水産物	食肉	花き
休市日の仕入れが困難である	58	41	11	
予定量に対応した集荷が保証されない	46	46	15	11
価格変動が大きい	50	41	46	22
鮮度管理など品質・安全性の確保が不十分である	42	46		
大量に仕入れるほど価格が上がる	46	32	15	11
商品の差別化が困難である	33	59		
消費者ニーズに沿った商品開発が困難である	17	46	23	22
特殊な商品（有機野菜等）の入手が困難である	25	32	15	
セリ時間の制約で店舗配送に間に合わない	21	27	7	
流通コストが高くなる	8	18	7	11

兵庫県「量販店等流通調査」（平成12年兵庫県実施）より

同計画では効果実現度を点数化するなど、市場改革をめぐって競争原理を導入している。

農林水産省は第8次卸売市場整備基本方針を示したが、重要事項とされた点は2点に過ぎなかった。強調された点は、①卸売市場における品質管理の徹底②取引業務の電子化である。<sup>6</sup>

品質管理の徹底に関しては、食の安全・安心への意識の高まりが背景にある

<sup>6</sup> 農林水産省「第8次卸売市場整備基本方針」平成16年10月

ということがあげられている。近年の、食中毒、BSE、輸入野菜の残留農薬等、食品の安全性に関わる問題が続出したことを契機に、食品表示、トレーサビリティ(履歴管理)を卸売市場に対し求めている。しかし、これ以上に重要な点は市場外流通に対抗して、市場の競争力を強化するための温度管理、生鮮食料品等の鮮度保持、品質管理の責任者設置、責務の明確化等である。多段階の温度管理など商品特性に応じた品質管理を可能にするため、卸売場の低温化、冷蔵庫設備の整備は十分でない。

平成16年10月に農林水産省が公表した第8次卸売市場整備基本方針にもその点が最優先に掲げられている。同指針では、①卸売市場における温度管理による生鮮食料品等の鮮度保持 ②市場内の各段階の品質管理 ③生鮮食料品等の品目ごとの品質管理を定めた。

取引業務の電子化に関して、情報化による業務の効率化、経営コストの軽減が急務になっている。しかし、卸売市場における電子受発注処理の事例は多くない。一部には、量販店とオンラインを通じた発注が行われている。せり・入札取引では、機械せりシステムが導入されている事例もある。出荷者と卸売業者間のオンライン化に関しても昭和50年代から進められてきているが、出荷者と卸売業者間の連絡には、FAX、電話の通信手段の利用が多い。卸売業者と仲卸業者間の情報連携も遅れており、市場流通の大きな課題である。仲卸業者の零細化も情報近代化の遅れの一因である。

消費者のトレーサビリティ(履歴管理)への意識は、近年主に食肉に向けられてきた。BSEの国内での発生に対処するため、施設、作業における改善が食肉市場に求められおり、そのことが第8次次卸売市場整備基本方針にもうたわれている。しかし、食肉の安全対策強化のためには市場法では限界がある。食肉流通の太宗は市場外流通である。したがってそれは市場外流通にも全頭検査を義務づけるためにも、まず市場流通において以下のことを徹底すべきである。①生体受付における個体識別番号 ②BSEスクリーニング検査、③枝肉・内臓等の市場外への持ち出し禁止、④特定部位の除去 ⑤出荷牛育成履歴申告書の提出 などである。

現在各県で進められている、卸売市場整備の方針は、今後の卸売市場への財政

支援を継続させるための根拠となるものであり、決して公営企業改革につながるものではない。一日も早く抜本的な公営企業改革のための法的整備が必要である。

卸売市場の抜本的な改革のために、次の各項を指針として示そう。①地方公営企業法を改正し明記されている公営企業17事業を削除した上で公営企業そのものを廃止する。②地方自治体が開設主体になっている公設卸売市場において民営化検討委員会をそれぞれの自治体において設置し以下の課題を検討する。③開設者を卸売業者1社とし、卸・仲卸の統合をはかる。④現開設者は行政監視員としてのみ市場に参与する。⑤市場の債務、不良債権とともに公営企業の不動産は新しい開設者が継承する。

以下に地方公営企業法、卸売市場法廃止後の方策を示す。

- |                      |   |   |
|----------------------|---|---|
| * 地方公営企業：地方公営企業法廃止 → | { | 地方公営企業民営化検討委員会設置<br>公営企業民営化法策定<br>地方条例廃止<br>全国10,000新企業体の発足 |
| * 公設卸売市場：卸売市場法廃止     |   | 開設者の決定と旧資産移行  |

## むすび

日本の地方公営企業改革は地方行財政改革の最も大きな課題であるはずだが、その抜本的な改革は遅々として進んでいない。その背景には地方公営企業に関わる様々な利益団体の存在の外に本稿で示した課題がある。

今日の地方行政は地方公営企業に参与するに足る妥当な根拠をもはや有していない。特に公設卸売市場には公営企業でなければならない根拠を半世紀前から失っている。しかし、公設卸売市場はごく少数の市場が第3セクターとなっているにすぎず、民営化に関して議論さえなされていない。国鉄、郵政がそうであったように、1事業体さえも民営化するということは容易ではないが、1万を超える事業体を有する地方公営企業改革について個別自治体に依存する方法ではもはや限界がある。

1970年までの日本の卸売市場は世界的にみても最も完成された生鮮食料品流通制度であるとみなされてきたが、今日のあらゆる公営企業がそうであるように制度疲労をおこしている。今日の食品流通と卸売市場の性格と機能は大きく変貌しつつある。他の公営企業同様、市場財政の独立採算という建前は有名無実であり、地方財政を圧迫する大きな要因である。公設卸売市場は食品流通に関する強い影響力と価格形成力を喪失しつつある今日、公設卸売市場としての存立意義はもはや存在しない。すでに1970年代から一部量販店の配送センター化した公設卸売市場にはもはや公設たるべき根拠は失われている。

しかるに卸売市場法改正と同法に基づく整備指針は、公設卸売市場への公的支援を継続させ、経営・組織改革方向が全く不明確である。今回の法改正は結果として公営企業としての公設卸売市場の改革を妨げるものとなっている。市場政策に求められるものは、地方自治体が開設主体になっている公設卸売市場において民営化検討委員会を設置し、公設を民営に移行させる法手続きを進めることにある。そして行政は公設卸売市場の経営から全面的に撤退し、荷受機関を新しい開設者とするための法案の策定に着手することが求められている。