

# フードシステムにおける卸売市場の役割と機能

## ——取引ルールの意味、取引費用の節減、そして未来に向けて——

新山陽子

### 要旨

本稿は以下を目的とした。1) 卸売市場設立の目的を改めて確認し、今日までの卸売市場法改正の経緯と2018年の改正内容を確認する。2) 今次の改正にあたって議論された卸売市場の役割と機能をまとめ、かつ、できる限り理論的な整理を記録する。3) 当初よりいち早く卸売市場の役割に関する理論的な議論を進め、他に先んじて業務条例改正を行った京都市中央卸売市場の取り組みを紹介する。最後に未来に向けてのささやかな議論を行う。

2) においては、現実の社会的な市場は、管理者によって管理され、ルールを備えた制度化された市場であることを、コースの理論を引いて確認した。中央卸売市場の機能として、公共性、集荷・分荷機能、取引ルール（全量受託・差別的取扱いの禁止による開かれた取引、需給会合価格の発見による公正な価格形成、取引価格の公表による指標価格の形成）、代金決済機能についてまとめた。次いで、「公正な取引」と卸売市場の役割、「取引の効率」と集分荷機能の役割、さらに、コースの提示した「取引費用」（交渉相手の探索、交渉と成約、契約遵守の監視）、売れ残り／未調達による損失のリスク、配送経費を考慮した時に、卸売市場の備えるルールがこれらをいかに削減するかを検討した。

キーワード：中央卸売市場、公共性、集荷・分荷機能、取引ルール、価格形成機能、公正取引、取引費用

### 目次：

1. はじめに
2. 卸売市場法の制定と卸売市場設立の目的、卸売市場の位置
3. 卸売市場の機能と役割
4. 取引の公正、取引の効率、取引費用の低減に関する理論的な検討
5. 京都市中央卸売市場における卸売市場法改正への取り組み
6. むすび

## 1. はじめに

フードシステムとは、農畜水産物の生産、加工、流通、消費の流れにそった、それらを巡る諸要素と諸産業および諸主体の相互依存的な関係の連鎖をさす概念である（新山 2001; 2020a）。流通は生産、加工、消費をつなぐ機能をもつが、卸売市場はその流れの中央部分に位置する。しかも、立地的には最終消費段階の消費地であって、農畜水産物を生産・供給する生産者から荷を受け、それを食材として消費者に販売する小売事業者、それを使って食品を製造する食品製造者、料理を提供する外食事業者などに分荷するため、それらの事業者間の広範囲な取引の場を提供するのが卸売市場である。

2016年10月の規制改革推進会議農業ワーキンググループの卸売市場法廃止の「唐突な」提言<sup>1)</sup>に端を發し、短期間に慌ただしくも真剣な各方面の議論が重ねられた。その結果、2017年12月に、卸売市場が重要な機能・役割を果たしていることを認め、食品流通の核として堅持する政府方針が出され、2018年6月に改正卸売市場法が成立した。

それにより、公設を含む大きな制度的枠組みが変えられたこととともに、重要な取引ルールは維持されたが、いくつかは自治体の卸売市場業務条例に委ねられることとなった。卸売市場のあり方が多様化する可能性がある。

本稿は、1) 卸売市場設立の目的を改めて確認するとともに、今日までの卸売市場法改正の経緯と今後の改正内容を確認すること、2) 今後の改正にあたって議論された卸売市場の役割と機能をまとめ、かつ、できる限り理論的な整理を記録しておくこと、さらに、3) 当初よりいち早く卸売市場の役割に関する理論的な議論を進め、他に先んじて業務条例改正を行った京都市中央卸売市場の取り組みを紹介することを目的とする。

本稿では、卸売市場というとき中央卸売市場を念頭において論じる。また、法改正による取引ルールの緩和が影響する青果と水産を主に扱う。なお、本稿は当時の筆者の論をまとめておくものでもあるが、最後に取り上げる京都市中央卸売市場における議論にも多くを負っている。

## 2. 卸売市場法の制定と卸売市場設立の目的、卸売市場の位置

### (1) 卸売市場法の制定、卸売市場設立の目的

現行の「卸売市場法」の前身である「中央卸売市場法」が制定されたのは1923年であった。当時、第一次世界大戦後のインフレ、前近代的流通のなかで、問屋による農家の買い叩き、消費者への売り惜しみが起こり、食料品の価格が高騰し、大正コメ騒動が起こる世相にあった。名古屋、京都、大阪などで公設小売市場<sup>2)</sup>が開設され、各種の小売業者が店を出して、消費者が適正な価格で食料品を購入できるようにされた。続いてその小売業者が食料品を適正に調達する場の確保が必要とされ、中央卸売市場の設置が論じられるようになり、近代的な流通機構整備の構想が進められ、「中央卸売市場法」が制定された<sup>3)</sup>。

同法は、都市における食料品の供給の円滑化と、取引組織を改善して価格決定を公正にすることを立法の目的とした。同法により、中央卸売市場は地方公共団体が開設できるものとされ、地方長官による卸売業者の許可制、開設者への保証金納付および委託販売（出荷者からの委託による販売）、そして、せり取引の原則、委託販売手数料の公定、卸売数量・価格の公表義務が定められた。当時は、前近代的問屋が流通上の知識や情報を独占しており、それを元に取引上の固定的で閉鎖的な関係<sup>4)</sup>が形成され、生産者にも、小売業者に対しても一方的に価格を決めていた。その価格情報も公表されず独占されたことの意味も大きかった。中央卸売市場の設立とそこにおける取引ルールは、それらの独占と閉鎖性を打破しようとしたものであった。しかし、市場開設にあたって妥協を余儀なくされた面も大きく、取引ルールは問屋制行動に対する監視と規制措置としての役割が強かったといわれる（吉田1978）。1927年に京都で全国初の中央卸売市場が開設され、1930年高知市、1931年横浜市、大阪市、32年神戸市、35年東京都、鹿児島市と続いた。

第2次大戦前の開設は以上であり、中央卸売市場の多くは、戦後、高度経済成長を支える食料供給を担うべく開設された。産地の生産者の共同出荷体制を確立し、消費地には整備された卸売市場を開設して産地からの出荷を受け、小売業者や需要者が購買を行うという近代的な流通体系の一層の確立がめざされた。

農業協同組合法が公布されたのが1947年であり、それから農協の設立が相次ぎ、それによって、生産者は協同組合を通じた共同販売の体制が整った。それによって、産地仲買一問屋による庭先集荷から免れるようにもなった。消費の拡大にともなう小売店の伸長も、問屋の力を削ぐことにつながったといえる。

このような流通の両端の変化により、取引ルールは、取引関係者の間の本来のルールとなり、開設者である自治体は不正を監視する役割より、市民や生産者、流通関係者のために「開かれた取引の場」を整備し、関係者の調整をはかる役割をはたせるようになった。むしろ、この段階において、中央卸売市場法の制定によって目指そうとされた流通の近代化、とくに取引ルールが本来意図した機能を発揮するようになったといえる。

1971年に制定された現「卸売市場法」は、地方卸売市場も法の対象とすることによって、流通機能整備の一層の促進をめざしたものであった。同法では、第1条に目的が示され、「生鮮食料品等の取引の適正化とその生産及び流通の円滑化を図り、もって国民生活の安定に資する」こととされた。

中央卸売市場は、多数の売り手と買い手が会合でき、多様な品質の農畜産物を品質に応じて、双方納得できるよう



に価格形成できる場である。それは自動的に行えるものではなく、透明で公正な取引と価格形成ができるような取引ルールをもつことによって確保される。

取引ルールの意味、また取引ルールをもつ「組織された制度的な市場」の意味は、次節においてみるが、このような市場の役割は決して古くなったわけではない。むしろ、新たな現代的課題に対応するものである。第3節においてみるが、大手量販店の強い価格交渉力に対して、生産者の交渉力の強化も、さらには量販店の市場支配力に対する法的規制も困難であり、卸売市場のもつ公正な価格形成機能の役割はますます大きくなっている。

## (2) 流通に占める卸売市場の位置

農林水産省が「卸売市場データ集」によって公表している品目別の市場経由率は、推計の説明にもある通り、母数に国内で流通した加工品、輸入の青果物、水産物、食肉、花卉を含んでいる。もともと加工品や輸入物は通常の卸売品目として扱われないことが多く<sup>5)</sup>、この推計方法では卸売市場の機能を低く見積もることになる。

上記推計法では、市場経由率は青果物 55.1%、水産物 49.2%、花卉 75.0%、牛肉 12.3%、豚肉 6.4% である。それに対して、青果物については「卸売市場データ集」でも国産青果物の市場経由率が推計されており、78.5%と多くを占める。畜産物については、「畜産物流通統計」によると、国産牛肉では 32.4% であり、この比率は長く維持されている。また、和牛で 40.0%、交雑牛 45.4% と、品質差が重視される牛肉では比率はさらに高い。一方、乳用牛 14.6%、国産豚肉では 12.9% であり、品質の標準化が進み、かつ品質の差異へのこだわりが少ない乳用牛や豚肉で市場経由率が低くなっている。（データはいずれも 2017 年度である）

## (3) 「中央卸売市場法」「卸売市場法」改正の経緯

「中央卸売市場法」「卸売市場法」とも、時代の推移のなかで改正が重ねられた<sup>6)</sup>。

売買方法については、「中央卸売市場法」は 1961 年の改正で、入札取引を原則に加え、特定物品の相対取引を例外に認めている。1971 年の「卸売市場法」の制定時に、せり売・入札取引以外の売買方法を認め、相対取引が法的に位置付けられた。さらに 1999 年の改正で、せり・入札の原則が廃止され、生鮮食料品の区分に応じ業務規則で売買方法を定めることが規定された。また、同年の改正で、委託集荷原則が緩和（買付集荷を特例として導入）され、商物一致（現物搬入）の原則が緩和された。

さらに 2004 年には大きな改正があり、手数料率が自由化され、それまでは公定であったものが、各市場において定めるものとなった。さらに、委託集荷原則の廃止（買付集荷の全面自由化）、現物搬入と卸売業者・仲卸業者の事業制限がより緩和された。事業制限の一つは、卸売業者の「第三者販売の禁止」といわれるものであり、卸売業者が販売できたのは仲卸業者、売買参加者のみであった。それが、省令で定める特別の理由がある場合に、業務規定で定めれば、仲卸業者や売買参加者の買受を不当に制限しない限り、それ以外への販売も認められることとなった（「原則禁止」との表現になった）。もう一つは、仲卸業者の「直荷引きの禁止」であり、仲卸業者は、業務を許可された卸売市場において、卸売業者が行うような販売委託を引き受けない、卸売業者以外のものから買受けて販売しないこととされていた。それが、卸売業者から買受困難な場合には、省令の基準にしたがって業務規定で定めれば、取引の秩序を乱さない限り、直接買入れができることとなった（同じく「原則禁止」）。

最後に、今次 2018 年の改正についてみる。前述のように、当初は卸売市場法廃止の議論から始まったが、最終的には食品流通のなかで卸売市場が果たしてきた集荷・分荷（以下「集分荷」と表記）、価格形成、代金決済等の調整機能は重要とされ、卸売市場は食品流通の核として堅持することとされた。合わせて、農林漁業者の所得を向上させるとともに、消費者ニーズに的確に答えていくためには、卸売市場を含めて、新たな需要の開拓や付加価値の向上に繋がる食品流通構造を確立していくことが重要であること。そのために卸売市場を含めた食品流通の合理化と生鮮食品の公正な取引環境の確保を促進することとされた<sup>7)</sup>。

このように主要機能の重要性は認められたものの、大きな制度枠組みの変更がなされた。

中央卸売市場について、都道府県または人口 20 万人以上の市等、地方公共団体が開設できるとの規定が廃止され、開設者の制限がなくなるとともに、国による「認可」から「認定」に変わった。卸売業者の国による認可も廃止され

た。

取引ルールは維持されたものと緩和されたものがある。

公平・公正に関わる受託拒否の禁止、差別的取り扱いの禁止は維持された。また、代金決済の確保について、決済期日や方法を開設者が策定し公表することも維持された。売買取引の結果の公表も維持された。これらの機能の意味は後節で検討する。加えて、売買取引の方法とともに、売買取引の条件を公表することとされた。これらが共通の取引ルールとされる。

対して、「卸売業者の第三者販売」と「仲卸業者の直荷引き」の原則禁止、「商物一致」の3つの原則は廃止され、それぞれの市場関係者の間で協議し、上記の共通のルールに反しないように定めることができるとされた。これらの3つの原則は、中央卸売市場のなかでも仲卸制度を設けていることの多い青果物、水産物を扱う部ないし市場に関わるものである。そのため、法改正への対応も主にそれら市場の課題となった。食肉の市場の多くは、仲卸制度を設けず、小売業者や需要者が直接に売買参加者となる仕組みであり、また、取引される食肉は市場併設のと畜場へ家畜生体を搬入してと畜・解体したものであるため、商物は一致しており、法改正の影響が小さく大きな対応の必要がなかった。

次節では、卸売市場が果たしてきた重要な役割として整理された、集分荷、価格形成、代金決済等の調整機能の意味についてまとめ、さらに第4節でその理論的な検討を行う。「農林漁業者の所得を向上させ、消費者ニーズに的確に答えていくために」こそ、これらの機能が不可欠であることを整理しておきたい。

### 3. 卸売市場の機能と役割

卸売市場、とくに中央卸売市場は、単なる物流施設でも、私的企業組織でもなく、「高度に組織された市場」(コースのいう「制度的な市場」)<sup>8)</sup>である。物流施設や私的企業組織の機能では、卸売市場の機能に取って代わることはできない。市場の制度は、社会のすべての人にとって必要な供給品の安全と安定を確保するとともに、経済人同士が互いの経済行為を行いやすくするためのルールである。取引には交渉などのプロセスがともなう。そこでは双方が調整の行為を行うことが必要となり、齟齬や紛争が生じる可能性もあり、その行為の負荷や紛争などの削減のためにルールが必要とされる。制度を形づくる法令は、互いの行為を調整するためのものであり、ルールを維持するために行為に強制力を与えたり、取り締まって罰を与えることがあっても、強制や罰それ自体を目的とするものではない。

この節では、まず具体的な卸売市場の機能、役割、そしてそれとルールとの関係についてまとめる。農産物・生鮮食品には、依然として集分荷機能をもつ制度的な市場の役割が大きい。卸売市場、とくに中央卸売市場は、「高度に整備された、開かれた公平で公正な取引の場」であるが、その必要性和それを担保する条件について述べることになる。卸売市場の概念図を図1に示した。

#### (1) すべての人々へ食材を供給できるよう、取引をすべての関係者に広く開かれたものとするための公共性

法の目的にある国民の生活の安定のためには、生産者、流通事業者、食品製造事業者、食事提供事業者などすべての関係者に広く開かれた取引の場を組織することが必要であり、それを担保してきたのが、開設・運営者の公共性と卸売事業者の公益性であった<sup>9)</sup>。

中央卸売市場は、公設、すなわち地方公共団体によって開設されるとされてきた。地方公共団体は、住民の福祉を基本にして地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うこととされており、住民は、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有するとされている。それゆえ、地方公共団体が開設・運営することによって、最終的に食材を必要とする住民にとっての公平性が維持される。既述の通り、改正法ではこの規定が廃止されたが、大きな施設投資や関連事業者を抱えた市場制度運営を行うことが必要であり、自治体以外には開設は難しいのではないかと考えられている<sup>10)</sup>。

さらに、市場の卸売業者(荷受会社)は、法に規定された取引ルールにもとづいて、取引を運営するという公益的な機能を担う存在である。改正前は、国の認可を受けることとされていたが、既述の通り、改正法では廃止された。

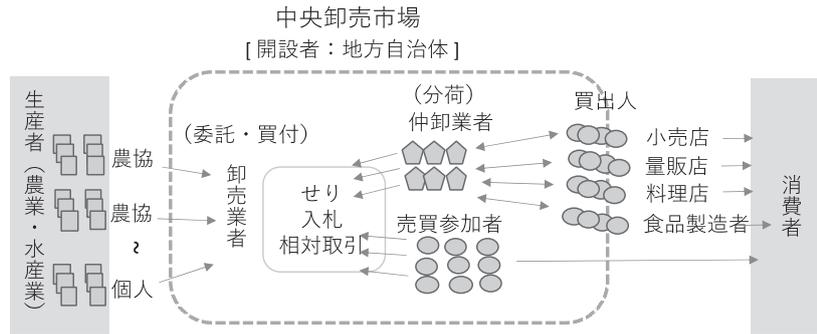


図1 中央卸売市場の取引の仕組み（概念図）

註）改正卸売市場法により、卸売業者は市場内業者以外への販売ができ、仲卸業者は卸売業者を通さない仕入れが可能になったが、どのように扱うかは開設自治体の業務条例に定められる。開設者の規定も廃止されたが、現状は自治体である。いずれも本文参照。

市場卸売業者は、自らの計算で取引するのではなく、委託販売（出荷者から販売の委託を受ける）を行い、定率手数料を得る事業形態をとることとされていたが<sup>11)</sup>、既述の通り、2004年には自らの計算による買い付け集荷も自由化された。卸売業者の取引の運営は、引き続き、法や業務条例に規定された取引ルールにもとづくが、法的位置付けが大きく変化したため、公益性は自覚に依存する度合いが大きくなったといえそうである。

### (2) すべての人々へ多様で豊かな食材を安定して供給するための集分荷機能

生鮮食料品の特質が集分荷機能を必要とする。第一に、生鮮食料品である農畜水産物は、生産者と需要者が多数存在するため、取引交渉の効率を確保できるよう、集分荷を行う集会的な取引の場が必要である。取引交渉の効率については、次節で改めて取り上げる。

第二に、生鮮品は長期の保存がきかず、また、天候による収穫や漁獲の量や質の変動も大きい。さらに、生産が土地に依存するため日本では一地域で大量生産ができず、かつ南北に長い列島で季節リレーがされている。集分荷機能によって、こうした生産状況の変動を吸収し、供給と需要を調整でき<sup>12)</sup>、価格の平準化にも寄与できる。小売店の棚と生産農場とを直結する計画流通は難しく、市場外流通を担う大手の専門流通会社でも、需給の調整に卸売市場の利用が不可欠だとされる。

第三に、全国からの多様で豊かな品を集荷し、地域の小売店やスーパーマーケット、料理店に分荷することによって、都市消費者の多様で豊かな食生活を支えることができる。流通業者ベースの供給では、どこでも買える売れ筋のものしか扱えず、消費者も買えなくなる。誰にでも開かれた取引が担保している。

第四には、消費地流通の合理化を生む。産地からまとめて出荷され、消費地で分荷し、小分けして配送されるので、社会的にみた流通費用や環境負荷の軽減にもつながる。買い手にとっても、卸売市場に行けば多数の品目を揃えられ、まとめて配送されるので、買い出しの時間、経費の節約になる。

以上は、いずれも集分荷機能の必要性でもあり、効果でもある。

### (3) 取引当事者にとって公平・公正な取引、取引リスク低減を実現するための取引ルール

#### ① 公平な誰にでも開かれた取引：受託拒否、差別的取り扱いの禁止

売り手である生産者、買い手である小売業者・需要者ともに、卸売市場の取引は誰にでも開かれている。受託拒否、差別的取り扱いの禁止がそれを支えるルールであり、今次改正でも維持された。卸売業者は、出荷者から販売委託の申し込みがあった場合には、正当な理由がなければその引き受けを拒んではならず、また、出荷者、仲卸業者、売買参加者に対して、不当に差別的な取り扱いをしてはならない。これによって、誰でもが出荷可能であり、全量が受託され、また、誰でもが売買参加者として登録可能である。これらのルールによって公平な取引が担保されている。

#### ② 透明で公正、品質に応じた価格形成（出荷、仕入双方が納得できる価格の発見）：集会的取引による価格形成

卸売市場においては、多数の売買が会うことにより、需給均衡価格（需要と供給が会合する市場均衡価格）の発見に至る。それは、出荷、仕入双方が納得できる価格ともなる。このような意味での価格形成機能が、今次改正でも重要とされたといえる。ただし、卸売市場の取引は、主にせり売または入札、相対による取引とされ、取引方法によって価格形成の特性が異なり、価格形成の公正さの違いともなる。このことについては次節で検討する。一方、卸売市場では、次項でみるように、取引結果が公表されるので、売り手、買い手とも、どの取引方法をとった場合でも、自らの取引価格の客観的評価を行うことができる点で透明性が確保されている。

また、販売される生産物の品質評価にもとづき、品質に応じた価格形成を行う効率的な仕組みをもつ。青果物・水産物は、仲卸制度があり、仲卸業者は熟練した品質識別力を持ち、小売店・料理店のニーズを熟知しており、多様な品質の商品の需要を考慮し、価格形成に臨む。牛や豚など食肉は、日本格付け協会による客観的な品質等級判定がなされ、売買参加者はそれを参照しながら事前の入念な見極めを行なっていることであるが、それを元にせりにかけられ、短時間のうちに一頭ごとに品質に応じた値決めがされる。品質にみあった価格付けがされるので生産者の意欲を喚起し、料理店・専門店にも必要とされる品質のものをそれに見合った価格で提供できる。

### ③ 指標価格の形成：取引価格の公表

卸売市場の取引価格の公表は義務付けられており、上記のように出荷者、購買者の取引価格の評価を可能にするだけでなく、市場外の取引の基準価格、参照価格として重要な役割を果たしている（新山 2001; 2020b）。また、卸売市場の取引価格は、フードチェーンにおいて連鎖する取引の中央段階で決まる価格であることから、川下の需要者の食材の販売価格の指標要素ともなる。このことは、規模の大きい需要者が、自ら意図する食材の販売価格から逆算して仕入れ価格を導き、それにしたがって強い価格交渉力をもとに取引価格を決めようとすることを抑制する要素ともなる。流通機構上に卸売市場のない生乳の場合は、制度的に広域の生産者団体と乳業との集団的な価格交渉の場が設けられているものの、それ自体がさらに川下の、小売価格を念頭においた量販店と乳業との価格交渉に引きずられる形になっている。

### (4) 取引上のリスクの回避：全量受託、代金決済システム

生産者は直接取引を行うと、売れ残りがでるといふ販売リスクにさらされ、貯蔵が利かない生鮮品においては大きなリスクとなる。卸売業者の全量受託（受託拒否の禁止）のルールはそれを防ぐ。また、大手取引業者といえども、天候に影響される生鮮品の場合は、直接契約のみでは安定的な仕入れができず、誰でもが買える仕組みをもつ卸売市場に依存することによってリスクを回避している。

さらに、業務条例に決済期日を定めるルールは、確実に迅速な代金決済システムを保証する。出荷者である生産者は確実に代金回収ができ、卸売業者も買い手から確実に代金回収できるため、取引相手の契約違反のリスクを免れる。また、条例の決済期日は長くても数日であるが、市場外取引では1ヶ月程度先であることは通例である。

## 4. 取引の公正、取引の効率、取引費用の低減に関する理論的な検討

### (1) 取引の公正

前述のように、卸売市場においては、多数の売買が会うため、需給均衡価格（需要と供給が会合する市場均衡価格）の発見に至る。とくに「せり」は、公開の場で多数の買い手が競って値段をつけるので、透明性が高い方法とされ、日本では前述の中央卸売市場法の制定以来重視されてきた。Tomek and Kaiser (2014) は、オークション（せり）においては、取引の不正や不履行を最小化するように、そのルールをデザインできることが利点であるという。家畜（その枝肉）や野菜などのように、標準化が難しい商品に価格を付ける機能に優れ、それを効率的に行える。日本では、品質の差異を大切にすることも、せりを重視してきた理由である。

他方、相対交渉は、入手できる情報、取引技能、交渉力が価格に反映されるため、それらについて売り手、買い手の間に大きな格差がある場合は、価格形成を損なう。かつての間屋制がそうであり、今では量販店の寡占化にその状況がみられる。正確な情報が売り手と買い手の双方に容易く入手される場合に限って、競争市場での均衡価格に近似



のものになる (Tomek and Robinson 1972)。価格交渉は人間が行う行為であり、人間の認知上の制約から互いに交渉の基礎になる価格情報があるときに交渉の負荷が軽減される (Hodgson 1988; 新山 2020b)。公表価格がその役割を果たす (McCoy and Savhan 1988, 新山 2001)。また、交渉にかかる時間の価値が高ければ、この価格決定方法は相対的に費用がかかるものとなる (Tomek and Robinson 1972)。一般に、食品製造業者や量販店、外食店チェーンなどは専門のバイヤーを抱えているが、生産者が個別に相対交渉に臨むとなると、農業を行いながらの交渉行為となり、入手できる情報、取引技能、交渉力のいずれにおいても大きな格差がともなう。卸売市場における相対取引では、出荷情報と注文の調整は卸売業者が行えるが、価格形成の実態についての学術的な究明は進んでいない<sup>13)</sup>。

売り手・買い手に大きな格差があり、買い手が消費者に販売する小売店の場合には、価格形成に関する歪みがあったとしても是正することは極めて困難である。例えば、日本の量販店は、欧州より集中度は低いが、市場支配力をもつとみられる<sup>14)</sup>。「独占禁止法」において「不公正な取引方法」の規制がなされ、小売店を含めた売り手・買い手間の垂直的な関係については「優越的地位の濫用」規制が設けられている。大型小売店の伸張により、優越的地位の濫用の大規模小売業特殊指定、また特例法として「下請法」（生産者との契約が対象になる）の制定によって規制が強化されてきた (渡邊 2014)。

しかし、禁止行為の多くは、協賛金や従業員の派遣要請など、製品価格以外の行為を想定しており、製品価格やその交渉への法的な介入は困難である。価格交渉に関係するのは、優越的地位の濫用規制の中でも「取引対価の一方的決定」（大規模小売業特殊指定では「特売商品等の買ったたき」）「対価の減額」（同じく「不当な値引き」）と呼ばれる行為類型である (渡邊 2014)。ところがそれについても運用実績は不十分であり、その背景には、公正取引委員会のリソース不足と摘発事例の偏り、価格に介入を行うことに対する理論的根拠不足と規制の線引きの困難さがある (渡邊 2014)。なお、「不当廉売」は調達原価を著しく下回る販売を禁止するものであるが、これまで、同業者の競争に適用され（価格引き下げ競争によって同業者を競争上不利な状態において市場から退出させるケースなど）、売り手・買い手の垂直的な関係には適用されてこなかった。

## (2) 取引の効率

卸売の集分荷機能の意義の説明としてよく用いられるのが、Hall (1948) による「取引総数極小化の原理 (principle of minimum total transaction)」である<sup>15)</sup>。まず、これを説明しておきたい。

図2のように、仮に、3人の生産者と3つの小売店の間で取引が行われるとすると、相手を訪ねての交渉回数は3×3で総数9となる。対して、卸売市場が介在すると、生産者は卸売市場に出荷し、小売店は卸売市場に買い出しに行けば良いので、取引は生産者、小売店それぞれ3回、総数は6に止めることができる。実際には、生産者数は品目ごとに膨大な数にのぼり、小売店の数も、大手チェーン店でも本部一括仕入れとはならないであろうし、地域チェーンや専門店など多数にのぼる。また、中央卸売市場を介した場合も、現実には全国に多数の市場があるため、もう少し複雑になるが、一つの品目の取引数が集約されるだけでなく、各市場において多数の種類の野菜や果実、水産物のほぼ全ての種類を扱うので、出荷する生産者側も、買い出しに行く小売店側も、一つの市場に向けて出荷し、また買

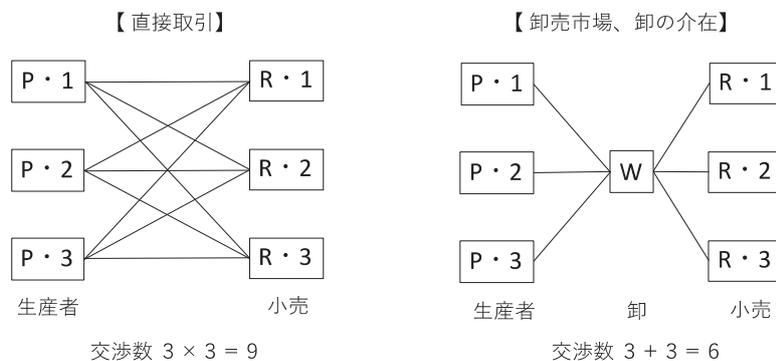


図2 取引総数極小化の原理による卸売市場を介した取引の効率性

い出しに向向くことで済み、取引総数の集約はより大きな効果を生む。

(3) 取引費用の削減

卸売市場経由の流通は手数料が無駄だといわれるが、果たしてそうであろうか。取引費用の概念を導入することによって、それを確かめることができる。また、取引に関わる何を合理化できるのかを特定できるので、高度に組織化された集約的な取引を行う中央卸売市場の機能を、より深めた形で明確にすることができる。

取引を行うには、買い手・売り手ともに、相手を探し、交渉を行い、契約を結ぶことが必要である。さらには、相手が契約を遵守しているか、売り手にとっては、契約通り期日に所定の金額の代金が支払われるか、買い手にとっては期日に契約した通りの品物が納品されるかの確認をしなければならない。守られることが自明ではない。これらには費用を要する。4の(1)で述べたように、生産者にとって、また地域の小売店や料理店にとっては、それらを行う専門人材も、技能も不足し、取引相手の情報も不足している。

周知のとおり、取引費用の概念はコースによって提示された。Coase (1988, 第5章)は、経済学において、市場取引を行うときに費用がかからないと仮定してきたことは極めて非現実的であると、この概念を提示した<sup>16)</sup>。コースの記述している取引費用は、「交渉相手の探索」「成約とそこに至るまでの交渉(取引の条件を伝え、駆け引きを行

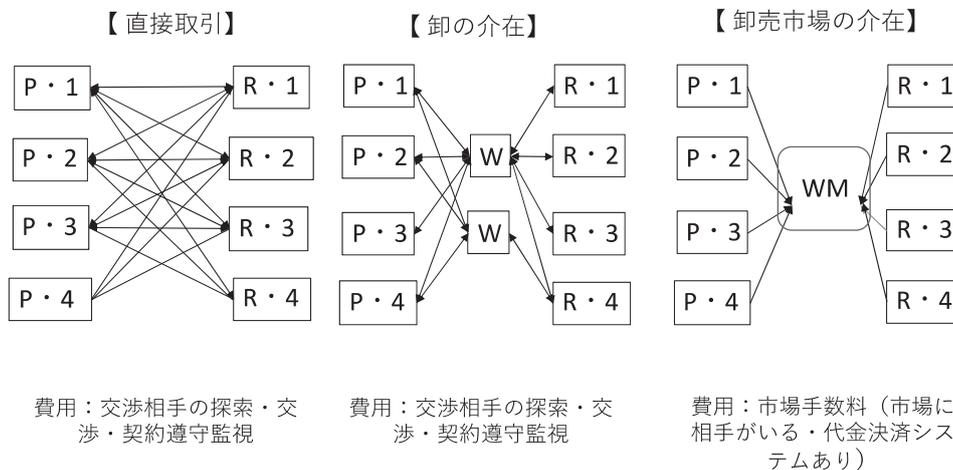


図3 取引費用と卸売市場の費用節減機能

表1 取引費用、売れ残り/未調達の損失リスク、流通費用と卸売市場の機能

|                |                | 直接取引                     | 卸売業者の介在                               | 卸売市場の介在  |
|----------------|----------------|--------------------------|---------------------------------------|--|
| 取引費用           | 交渉相手の探索        | 出荷者・買い手ともに要(多数相手の探索が必要)  | 出荷者・卸売業者・買い手ともに要(出荷者・買い手の探索数は直接取引より少) | 不要(仲卸制度がある場合は、買入人は一定の探索が必要だが、同一場所なので費用は小)      |
|                | 成約とそこに至るまでの交渉  | 出荷者・買い手ともに要(複数相手との交渉が必要) | 出荷者・卸売業者・買い手ともに要(同上)                  | せり、入札は買い手のみ要(同一場所で価格提示のみなので費用は小)、相対は卸売業者を介した調整 |
|                | 契約が遵守されているかの監視 | 出荷者・買い手ともに要              | 出荷者・卸売業者・買い手ともに要                      | 不要(出荷者に対する卸売業者の決済、買い手から卸売業者への決済が業務規則に記載)       |
| 売れ残り/未調達の損失リスク |                | 出荷者・買い手ともにあり             | やや低い                                  | なし   |
| 配送費用(環境負荷)     |                | 高い(産地から消費地の買い手へ個配)       | やや低い                                  | 低減(多種多様な食材を産地から一括出荷、消費地で分荷して配送)                |



い、契約を結ぶ」「契約が遵守されているかの監視」の費用とまとめられる。そして、コースは、市場は安全の確保や紛争を裁く規則や機関をもち、管理者によって組織されることによって、「交換取引を実行する費用を減ずるために存在している」とみる。

この概念を手掛かりに、直接取引を行う場合、卸売業者が介在する場合、卸売市場が介在する場合について、取引費用の違いが検討できる。さらにそこに、生産者の売れ残り、買い手の未調達の損失リスク、配送費用も考慮することが必要であろう。これらを図3、表1にまとめた。

直接取引を行う場合は、出荷者・買い手ともに、3つの取引費用を要し、相手の探索と交渉は両者をそれぞれ4人とするそれぞれが最大4回分必要であり、契約とその遵守の監視は一人の相手に対して必要である。

市場外の流通で間に卸売業者が介在した場合には、出荷者・買い手とも卸売業者を探索し、交渉することとなり、それぞれの回数は減少するが、一般に独占市場ではないので業者は単独ではなく、複数回の費用が必要となる。契約とその遵守の監視は、それぞれが一人の相手に対して必要である。

卸売市場を介した場合には、卸売市場に出荷し、買い出しに行けば、そこに相手がいるので、出荷者・買い手とも交渉相手の探索は不要である。交渉については、いずれの取引方法をとる場合でも、出荷者は卸売業者に委託するので不要である。買い手は、せり、入札の場合は価格提示が必要であるが、複雑な駆け引きを行うことは不要である。相対取引の場合も、卸売業者が一定の調整を行ってくれる。さらに、契約遵守の監視についても、出荷者に対する卸売業者の決済、買い手から卸売業者への決済が業務規定に記載されており、いずれの関係者も監視の必要がない。

生産者の売れ残り、買い手の未調達の損失リスクは、直接取引にはつきまとう。卸売業者を介する場合は、卸売業者の集分荷による調節機能があるので、リスクはやや低くなる。卸売市場を介した場合には、全量受託されるので出荷者のリスクはない。多くの荷が集まるので、よほどの天候悪化でもない限り、買い手の未調達リスクもほとんどない。

配送費用は、直接取引の場合には産地から消費地への個配なので大きい。卸売業者を介する場合は、集荷点でまとめたのち分荷されるのでやや減少する。卸売市場を介した場合は、多様な種類を産地からまとめて出荷でき、消費地で分荷して配送されるので低減できる。

このように、卸売市場を介した場合には、取引費用は不要であり、生産者は売れ残りリスクを回避でき、委託手数料を支払うのみである。一方、直接取引も、市場外で卸売業者を介した取引も、かなりの取引費用を要し、売れ残りや未調達のリスクをかぶる<sup>17)</sup>。したがって、委託手数料は余分な費用ではなく、逆に節減された費用ととらえられる。厳密には、手数料が変化すると節減の程度は変わる。

## 5. 京都市中央卸売市場における卸売市場法改正への取り組み

### (1) 各地の中央卸売市場における取引ルールの検討状況

2020年6月21日の改正卸売市場法の施行に向けて、各中央卸売市場を開設する自治体では取引ルールについて検討し、条例・業務規定の改正を進めてきた。法改正により緩和された卸の第三者販売、仲卸の直荷引の禁止、商物一致の3つの原則について、「農経新聞」報道（2020年1月1日付け）をもとに、改正方向をまとめておく（表2）。

表2 中央卸売市場開設自治体における卸売業者の第三者販売、仲卸業者の直荷引の禁止、商物一致の扱い

| 3つの原則の扱い           |    | 該当自治体  |
|--------------------|----|--|
| 規制緩和（報告義務）         | 18 | 盛岡市、東京都、横浜市、川崎市、新潟市、金沢市、静岡市、浜松市、大阪市、大阪府、和歌山市、高松市、松山市、福岡市、北九州市、長崎市、鹿児島市、沖縄県 |
| 規制緩和（商物分離など報告義務なし） | 5  | 宇都宮市、神戸市、岡山市、徳島市、久留米市  |
| ほぼ原則維持             | 9  | 札幌市、青森市、八戸市、仙台市、福井市、京都市、姫路市（青果）、奈良県、宮崎市                                    |

出所：「農経新聞」2020年1月1日付けにもとづく

中央卸売市場を開設する32都府市のうち、18市場は、上記3つの原則について規制を緩和し、代わって報告義務を課す。ただし、横浜市は、卸の第三者販売は、自己買い付けをした商品、災害時、市場間転送に限定している。さらに、上記以外に、報告義務を商物分離については課さないところが4市あり、岡山市は卸の第三者販売についても課さない（販売原票による確認が必要）。徳島市は卸の第三者販売、仲卸の直荷引について、市長が定める割合の範囲内としている。

他方、9市県は、ほぼこれまで通りの原則を維持する。そのうち、仙台市は第三者販売、仲卸の直荷引の例外を拡大し、商物一致については例外の変更をする。福井市、京都市、奈良県、宮城市は商物分離については規制を緩和する。宮崎市は、卸の第三者販売は原則禁止とし、仲卸の直荷引は一定の割合を定めて緩和している。なお、姫路市は地方卸売市場を中央卸売市場に復帰した。

## (2) 京都市中央卸売市場の特徴

京都市中央卸売市場は、1927年に日本初の中央卸売市場として開設され、100年近い歴史をもつ。食肉市場（第二市場）は、1909年に設立された京都市と畜場に始まり、1964年に中央卸売市場として開設された。

現在、第一市場では、卸売業者は青果1社、水産2社、仲卸業者は青果67（果実19、遠地物29、近郷物19）社、水産71（鮮魚49、塩干22）社であり、買出人は京都市を中心に近隣府県3,000～4,000人/1日が集まる。買出人は、市場で買入れた商品を再分荷して販売する小売業者、量販店（スーパーマーケット、百貨店など）、買入れた物品を原料として食料品を加工販売する加工業者、飲食業者、買入れた物品を自ら消費する大口消費者からなる。関連事業者（加工食料品卸、物品販売、運送、飲食、金融など）も71社にのぼる。売買参加者は水産1社である（以上、2019/12/1現在）。取り扱い品目はおよそ青果300品目、水産200品目であり、市場全体でおよそ3,300人が働いている。第二市場では、卸売業者は1社、売買参加者282名である（2020/4/1現在）。

京都市場の特徴として以下の点があげられている。特徴は、条例改正時の討議資料にもとづくものであり、意味説明は上田（2017）の市場へのインタビューを参照した。

- ① せり売りを重視しており、割合が下がったとはいえ、全国平均に比べて高い（表3）。卸と仲卸の品質評価力を駆使したせりで品質と食文化を支えている。地域産品である京都産のたけのこなど、価格に大きな幅があり、いいものをつくる努力を支えるには、せりによる品質への厳密な評価が必要である。相対で取引すると一律になり、こうした厳密な評価ができない、といわれる。
- ② 卸売業者の第三者販売、仲卸業者の直荷引きが極めて少なく、卸売業者、仲卸業者の明確な役割分担のもとで取引関係が作られている。卸は、小分けをする仲卸がいなければ成り立たないと考えている。仲卸と料理屋、小売の間には育て合いがあり、互いの技術と信用を高めている。料理屋が必要とする品質のものを仲卸が手配したり、加工してくれるので、信頼でき、安心して買える関係が作られている。一方、全国からの安定調達や市場間の転送は、卸でないといけない機能として了解されている。
- ③ 近隣産地との結びつきが強く、全国の中央卸売市場のなかで唯一、近郷野菜を専門に扱うせり場と仲卸業者を

表3 京都市中央卸売市場の取引の特徴

（単位：％）

|            | 野菜   |      | 果実   |      | 鮮魚   |      |
|------------|------|------|------|------|------|------|
|            | 京都市場 | 全国平均 | 京都市場 | 全国平均 | 京都市場 | 全国平均 |
| せり売り       | 13.5 | 8.9  | 16.4 | 14.4 | 29.4 | 26.2 |
| 第三者販売      | 0.9  | 9.6  |      |      | 10.4 | 22.5 |
| 直荷引き       | 0.5  | 20.5 |      |      | 1.9  | 18.2 |
| 小売・飲食業との取引 | 20.5 | 18.7 | 27.2 | 13.3 | 51.7 | 25.0 |

註）せり売りは2016年度の金額。第三者販売、直荷引きは2015年度のコストであり、野菜欄の数値は、青果全体を表す。小売・飲食業との取引の「全国平均欄」は大阪市、大阪府、神戸市の取扱量の平均値であり、京都市場は取扱金額の平均値である。



もっている。大量生産される産地のものと一緒取引されると値段もそちらに引っ張られ、地域のものが維持できなくなると認識されている。この売り場で京野菜のブランド、地元農家が支えられている。

- ④ 小売事業者や飲食業者との結びつきが強い。京野菜、塩干物（ちりめんや塩さばなど）を扱い、普段の食卓にも並ぶが、京都の食文化との結びつきが強く、そうした食材を扱う専門小売店・料理店とのつながりが強い。京野菜を含む近郷野菜に加えて、塩干物についても専門のせり場と仲卸業者をもっている。

条例改正では、これらを京都市場の強みとみて、それを生かせる対応方向が探られた。

### (3) 京都市中央卸売市場の「卸売市場法」改正への取り組みとその特徴

#### 1) 改正への取り組み

京都市中央卸売市場では、第一市場、第二市場ともに数十億円をかけた施設新設・改築の只中であつたが、早くも2017年1月6日付で「卸売市場法の改正に向けた動きについて」の文書を発出し、政府方針決定の経緯をまとめ、中央卸売市場の機能と役割、今日的な価値について、基本的考え方を再確認し、対応方向を提示している。

中央卸売市場の機能として、①集荷機能（全量受託が生産の安定に寄与）、②価格形成機能（せりによる指標価格形成とその公表）、③決済機能（迅速な決済による生産者の資金繰りへの寄与）、④分荷サービス（小売店への新鮮な状態での配送、簡易加工サービス）、⑤衛生管理（自治体衛生管理部局の常駐）を明示した。

その上で、今後の対応方向として、次の4点が提示された。(1) 3つの原則の完全撤廃は卸売市場の機能低下につながる可能性がある、(2) 卸売市場が流通の効率性を高める障害になっているとの見方は極めて一面的であり、規制を取り払い、自由な競争に任せさえすれば効率的で最適な状態に収束とするのは短絡的な見方である、(3) 中央卸売市場は相当規模の供給圏に生鮮食品を迅速かつ安定的に供給するために不可欠なシステムであり、地域の経済、雇用、防災にも深く関わる社会インフラである、(4) 卸売市場制度の見直しは一面的・短絡的な視点を排し、この仕組みが維持され、機能が強化される方向で行われるべきである。そのような議論が行われるよう、市場関係者、他都市市場、生産者とも十分連携し、農水省等にも働きかける。

その後この対応方向にもとづいて、政府関係文書、識者の卸売市場の機能に関する文書を収集し、識者を招いての勉強会の開催などを行い、各取引ルールに関する市としての基本的考え方の整理を5月頃までには終えている<sup>18)</sup>。12月には「卸売市場法の見直しに係る意見」が発出された。

以降の審議の経緯を取引委員会、運営協議会の開催からまとめたものが表4である。

まず、2018年3月23日の第一市場運営協議会<sup>19)</sup>において、卸売市場法の改正に関する経緯と法改正の概要、想

表4 京都市中央卸売市場における卸売市場法改正への対応経過

|            |                     |  |
|------------|---------------------|--|
| 2018/3/23  | 第一市場運営協議会           | 法改正の経緯、改正概要、想定される法改正スケジュール、対応方向  |
| 2019/3/4   | 第一市場水産部取引委員会        | 条例の改正に係る主な取引ルールの方向性について（卸売業者に関連する部分、仲卸業者に関連する内容、その他取引ルール、条例改正検討会議の進捗状況と意見） |
|            | 第一市場青果部取引委員会        | 同上   |
| 2019/4/19  | 第一市場青果部取引委員会        | 条例改正の方向性について（効果、理由、意見）   |
| 2019/4/25  | 第二市場運営協議会           | 条例の改正について  |
| 2019/4/26  | 第一市場水産部取引委員会        | 条例改正の方向性について（効果、理由、意見）   |
| 2019/8/20  | 市場運営協議会（合同）         | 取引ルールに関する意見聴取の状況と取引参加者の意見、業務条例改正案の骨子（改正の方向性、意見調整の必要な項目）                    |
| 2019/10/30 | 9月市会                | 業務条例改正案の提出（9/20）、可決  |
| 2020/2/3   | 第一市場青果部取引委員会        | 施行規則・要綱の改正について   |
| 2020/2/12  | 第一市場水産部取引委員会        | 施行規則・要綱の改正について   |
| 2020/3/16  | 第一市場運営協議会           | 施行規則・要綱の改正について   |
| 2020/6/21  | 市場業務条例の一部を改正する条例の施行 |  |

定される法改正スケジュール、対応方向が示された。対応においては、京都市場の公共的機能の維持・強化が明言され、規制緩和を前向きに捉えた柔軟な取引の活性化に向けて、市場関係者と意見交換を行い、取引ルールの策定に向けて検討を進めることが示された。特に、京都市場のメリットを生かせるよう実情に合わせたルールを、関係者と十分な意見交換を行いながら、時間をかけて作ることとされた。

2018年11月には、条例改正に向けた検討体制が作られた。第一市場では、市が関係者の意見聴取を行う条例改正検討会議が設けられた。卸売業者会議、仲卸業者会議、関連事業者会議、生産者会議、小売事業者会議、消費者会議の6つの部会からなるものであった。それらをもとに市が業務条例改正案を作成し、まず、両市場の取引委員会（第一市場は青果部、水産部それぞれに設置）に諮り、その後、両市場の運営協議会に諮り決定するという体制であった<sup>20)</sup>。検討会議は意見の提出、議論の場となり、取引委員会、運営協議会も繰り返しの意見提出、議論の場となった。第二市場では、それほど大きな取引ルールの見直しは必要なかったため、2019年1月から市が卸売会社、売買参加者、生産者、関連事業者からの意見聴取を行い、業務条例改正案を作成し、運営協議会に諮るという進め方がされた。

2019年3月4日には、第一市場の両取引委員会において、検討会議の意見を踏まえて、条例の改正に係る主な取引ルールの方向性が提示され、翌4月19日、24日の取引委員会において、より立ち入った改正の方向性について、効果や理由、意見とともに提示され、議論された。第二市場は取引ルールが法改正の影響をあまり受けないため、運営協議会での審議は同年4月29日に始められた。

8月20日には、初めて第一市場と第二市場の運営協議会が合同で開催され、業務条例改正案の骨子として、改正の方向性、意見調整の必要な項目が提示され議論された。ここまでに、表5に示したように、第一市場では30回を超える検討会議が開かれ議論が重ねられたことが紹介された。

以上の審議の結果をもとに、9月の定例市会に業務条例改正案が提出され、10月30日に可決されている。

その後は、業務条例にもとづく施行規則・要綱の改正の議論に移った。2020年2月に両取引委員会が開かれ、2020年3月16日の運営協議会において、施行規則・要綱の改正についての議論が行われ、覚書で合意を交わすいくつかの事項を残して、ほぼ議論を終えた。

まもなく国への認定申請が行われ、改正卸売市場法が施行された6月21日付で改正市場業務条例が施行された。

表5 取引ルールなどに関する関係者の議論および意見聴取

第一市場条例改正検討会議

| 部会      | 参加団体                       | 開催状況   |
|---------|----------------------------|--|
| 卸売業者会議  | 京都青果合同(株)<br>大京魚類(株)、(株)大水 | 9回(11/12, 30, 12/10, 1/7, 8, 2/14, 15, 19, 4/5)                            |
| 仲卸業者会議  | 青果仲卸2組合<br>水産仲卸2組合         | 12回(1/16, 2/15は2回開催)<br>(11/20, 21, 12/6, 1/16, 2/14, 15, 18, 4/4, 15, 23) |
| 関連事業者会議 | 関連事業者連合会、総合食品協同組合          | 4回(各日2回開催)(1/17, 5/9)  |
| 生産者会議   | JA全農京都、京都府漁業協同組合           | 2回(1/28, 30)   |
| 小売事業者会議 | 京都青果物小売協同組合、京都水産物商業協同組合    | 2回(1/22, 2/4)  |
| 消費者会議   | 京都市地域女性連合会、新日本婦人の会         | 4回(12/20, 25, 27, 1/10)  |

第二市場意見聴取

|       | 対象団体                           | 実施状況             |
|-------|--------------------------------|------------------|
| 卸売会社  | 京都市食肉市場(株)                     | 随時、面談            |
| 売買参加者 | 京都食肉買参事業協同組合<br>京都食肉臓器小売商協同組合等 | 面談、書面(1/21～2/15) |
| 生産者   | 畜産農家(肥育牛、養豚)                   | 面談、書面(1/21～2/15) |
| 関連事業者 | (株)京都銀行                        | 随時、面談            |

出所：2019年8月20開催、京都市中央卸売市場運営協議会資料による



## 2) 取り組みの特徴

京都市中央卸売市場における法改正への取り組みの特徴は、第1に開設者である市として、いち早く中央卸売市場の機能と役割、今日的な価値について、基本的考え方を理論的にまとめて提示したことである。第2には、同じくいち早く市として対応方向を提示し、すべての関係者と協議できるように検討会議を組織し、繰り返し議論を重ねたこと、かつ、関係者も検討会議、さらに、取引委員会、運営協議会においても条例、施行規則、要綱の1条1項まで一切安易に妥協することなく合意点を見出す議論を最後の最後まで続けたことである。そのために毎回詳細な大部の資料が用意された。第3にはその際、京都市場の特徴を発揮できるよう、また、関係者が、相互に役割を補完し、共存でき、それによって市場全体の機能が高まるように議論を進めたことである。議論を重ねるごとに、議論によって互いにとって望ましいところに到達できるという信念が深まっていったように見える。こうした意思疎通と信頼関係が、新型コロナウイルス感染症の拡大による緊急事態下での緊迫した対応をスムーズに成し遂げることにもつながったと考えられている（上田・新山 2020）。

### (4) 京都市中央卸売市場における業務条例の改正：取引ルールの合意

改正の主な内容について、その理由とともに取り上げる。以下、「意見」は検討会議の意見である。まず、改正卸売市場法において緩和された取引ルールについてどのような議論と判断がなされたかみる。

卸売業者の第三者販売（業務条例第41条）と仲卸業者の直荷引き（第50条第2項）については、これまでどおり原則禁止とされた。条例改正検討会議の意見においても、今後も市場の機能が適切に発揮されるようにするためには、卸売業者と仲卸業者の関係を維持しこれまで通り明確な役割分担が不可欠と考えられたからである。ただし、例外として、仲卸業者が販売しない事業者（小売店、料理飲食店、輸出販売業者等）への卸売業者の販売、輸出販売のための仲卸の直接集荷など、市場の活性化につながる取引は可能とし、集荷力・販売力の向上を図ることとされた。

他方、商物一致の原則は廃止された。物流環境の厳しさを踏まえ、競争力の強化や食材の鮮度保持の向上に取り組めるよう見直すべきとの意見による。市場外にある生鮮食料品等の卸売と直送が可能となった。ただし、市場外の保管場所を市長に届け出ることとされた（第43条）。

次に、卸売業者の営業許可についてであるが、これまでは国による許可が必要であったが、市場法の改正によって法律上の規定が廃止された。しかし、京都市では、安全な食材を安定的に供給する公的な使命を果たし、適正な取引を維持していくためには、開設者である京都市が卸売業者を許可する権限をもち、今後とも適切に指導監督していく必要があるとの意見から、新たに条例で営業許可の条項が設けられた（第5条）。卸売業者も公的な使命を強く認識している（上田 2017）。仲卸業者については、これまでから開設者である京都市が許可権限をもつことが条例に定められている（第16条）。

取扱品目（第2条）については、別表によるリストを廃止し、「野菜及び果実並びにこれらの加工品その他の生鮮食料品等」「生鮮水産物及びその加工品その他の生鮮食料品等」とし、幅広い品目が取り扱えるようにされた。ただし、第一市場の青果部と水産部、第二市場（食肉）の取扱品目は競合しないよう、それぞれ他の部が扱う品目は除外品目として記載された。これによって、幅広い品揃えにより消費者のニーズに対応できるようにし、市場の取扱高の増加にもつながるようにすることが意図された。

売買取引の方法（第37条）については、これまで物品区分ごとに取引の方法が定められていたが、物品区分を廃止し、事業者間で取引方法を定めることができるようにされた。その上で、京都市場の特徴であるせり売りを優先する努力規定が設けられた。

市域において卸売業者、仲卸業者が小売を行うことは、これまでどおり制限が維持される（第39条、第51条）。卸、仲卸とも卸売が本業であり、取引先である小売事業者との無秩序な競争はすべきでないとの意見による。これによって円滑な流通秩序を維持し、市民へ安定した供給を確保するとされた。

卸売業者の市場における買受については、規定を削除し、卸売業者が買受け・加工して販売したり、仲卸業者が加工したものを卸売業者が集荷販売するなど、卸・仲卸間で柔軟な取引ができるようにされた。ただし、二重売り上げや循環取引にならないよう、商法の規定にもとづき卸売会社の規則に規定を設けることとされた。

取引条件の公表（第54条）については、内容を市長に届け出ることとされ、公表の方法についても規定された（施行規則第74条）。取引条件とは、営業日・営業時間、取り扱い物品、引渡し方法、委託手数料等、販売代金の支払期日・方法、奨励金等の交付である。

決済の方法については、改正市場法に準拠して、支払期日、支払方法の規定が新設された。卸売業者の出荷者に対する支払い（第58条）は青果部・水産部は卸売の日から4営業日、食肉部は1営業日（施行規則第78条）、仲卸業者・売買参加者の卸売業者に対する支払い（第61条）は青果部・水産部は物品の引き渡しを受けた日から1営業日、食肉部は引き渡し日とされた（施行規則第82条）。

## 6. むすび

本稿では、2016年からの卸売市場法と卸売市場の存在意義をめぐる議論と、卸売市場法改正への対応から、フードシステムにおける農畜水産物流通の中核である卸売市場、とりわけ中央卸売市場の役割と機能をまとめた。

まず、現実の社会的な市場は管理者によって管理され、ルールを備えた制度化されたものであることを、コースの理論を引いて確認した。取引には交渉などのプロセスが必要であり、そこには双方の調整行為が必要となる。それをよりスムーズに進められるようにするために、また、齟齬や紛争が生じる可能性もあり、それらの削減のためにルールが必要とされる。その上で、中央卸売市場のもつ各機能の意味を吟味し、中央卸売市場は、人々の生活の安定のために、公共性、集荷・分荷機能、取引ルール（全量受託・差別的取扱いの禁止による開かれた取引、需給会合価格の発見による公正な価格形成、取引価格の公表による指標価格の形成）、代金決済機能を備えた「高度に組織された制度的な市場」であることを確認した。合わせて、なぜ、生鮮農畜水産物の供給においては、集分荷機能をもつ制度化された市場が必要なのかという理由も再確認した。

次いで、価格交渉力に格差がある場合の「公正な取引」の確保の困難さと卸売市場の役割、取引の効率のための集分荷機能の役割を検討した。さらに、コースの提示した交渉相手の探索、交渉と成約、契約遵守の監視という取引費用、それに加えて、売れ残り/未調達による損失のリスク、配送経費を考慮した時に、卸売市場という集合的取引の場とそこに備えられているルールがこれらをいかに削減するかを検討した。

最後に、京都市中央卸売市場における法改正への取り組みと、そこにおいて議論のなかで生み出された関係者の考え方を捉えた。

京都市場では、市場内における卸、仲卸業者の関係とともに、近隣地域の近郷野菜農家を含めて出荷者である生産者、地域の小売店や料理屋との関係を極めて大事にしている。京野菜を含む近郷野菜や京都の食事に欠かせない塩干物の専用の売り場をもち、多様な食材を集め、品質を評価しそれに見合った値決めをすることで、出荷者の努力や小売店や料理屋の求める食材を提供すること、それによって、京都の人々の普段の食生活の多様性や豊かさを支えるとともに、京都の食文化に寄与することを役割としている。

ここには、中央卸売市場を核として、京都に住む人々、小売店や料理屋、食品事業者らと強い繋がりのもとに、今後さらに地域の多様で豊かなフードシステムを築いていく方向性がみえそうである。中央卸売市場の将来への可能性の拡大を示すものといえよう。

その基礎には、設置者としての京都市の明確な見識、関係者間に信頼の信念を生み出すほどの議論の蓄積がある。

現在、フランスでは、すべての人々に多様で豊かなかつ持続的な食料が確保されるよう、都市圏を含むやや広い地域圏において、フードシステムを総合的に見直し構築するプロジェクトが進行している（「地域圏食料プロジェクト：PAT」と呼ばれる）。生産者、加工業者、流通業者、地方自治体、消費者をより緊密に結びつけることが目指され、これらすべての関係者の議論によってプロジェクトが進められる。筆者らの調査したフランス南西部のトゥールズメトロポリ（広域行政組織）では、その中心にトゥールズ卸売市場が据えられており、都市のなかに生産者、小売、料理店、学校を含む給食事業者などすべての関係者を集められる場とされる。そして、卸売市場は、公的主体が唯一フードシステムに直接関与できるツールとして重視されている。トゥールズは一例ではあるが、京都の考え方は、国を超えて、このような新たな取り組みに通じるところが大いにあるようにみえる。PATについては別稿を準備中である。



注

- 1) 提言は「総合的な TPP 対策要綱に基づく『生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し』及び『生産者が有利な条件で安定的取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立』に向けた施策の具体化の方向」（平成 28 年 10 月 6 日）。「唐突な」は、小野（2017）の言葉を借りたものであるが、大方の関係者の戸惑いを代表した表現であるといえる。
  - 2) 「こうせついちば」と呼ばれ、自治体が市場の建物を設置し、八百屋、肉屋、魚屋など各種の小売が場所を借りて店を出し、消費者はそこへ行けばさまざまな食料品を買い回れるようになっていた。京都市では 1918 年から 1940 年の間に 18 箇所が開設された（朝倉ら、2001）。
  - 3) 前述の規制改革推進会議提言は、「卸売市場法」は食料不足時代の食料の公平分配のためのものであり、時代遅れとし、それを理由に廃止を提言したが、誤認である。「公平分配」が何を念頭においているかは説明がなく不明であるが、救済事業を思わせる表現である。筆者も 2017 年 8 月 7 日づけの日本農業新聞の論点（新山 2017）において指摘したが、小野（2017）や矢野（2019）も同様の指摘をしている。中央卸売市場法には目的の条項がないが、本稿の次の段落に記した立法の目的は、小野（2017）が引用している農商務省が公表した「中央卸売市場法の制定」に記載されている。朝倉ら（2001）も、京都市を事例に関係文献を渉猟し、公設市場は 1918 年当初は救済事業として始まったが、2 年をおかず社会経済事業に転換し、1923 年からは中央卸売市場の設置と相まって、流通機構近代化構想として進められたことを示している。中央卸売市場設立の経緯と展開については、梶谷（1977）、吉田（1978）などに詳しい。なお、規制改革推進会議提言は、卸売市場を通さない取引が増えているとし、また、卸売市場は物流拠点の一つとみなし、これらも法廃止の理由としたが、その誤認は後述する。あわせて、改正を積み重ねてきたことにも触れられていない。以上も新山（2017）、小野（2017）が指摘している。
  - 4) 流通に関する技術的知識、価格形成などの取引方法の情報を問屋が独占し、合わせて代金の前貸し・支払猶予などの金融上の関係も問屋を中心に形成され、それらを元に生産者・仲買・小売が特定の問屋に固定的に結びつけられ、問屋の取引や需給操作における不公正、作為的な行動を生み出していた（吉田 1978）。吉田は、中央卸売市場開設時の問屋制構造との妥協の側面を多く取り上げている。
  - 5) 例えば牛肉は、国産牛肉、特に和牛肉は 1 頭分で 100 万円近い価格となり、品質等級によって大きな差がある。他方、輸入牛肉は、輸出国でも、部分肉を製造するパッカーが提示する部分肉のカットアイテム毎の価格リストにもとづいて取引されるほどに品質差は小さく、わざわざ卸売市場を経由する必要がない。
  - 6) 卸売市場の法制度の変遷について整理した比較的最近の文献として、一瀬（2018）がある。合わせて、今後の市場法改正についても論じられているので、参照されたい。
  - 7) 「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の概要」<https://www.maff.go.jp/j/shokusan/sijyo/info/attach/pdf/index-40.pdf>
  - 8) Coase（1988、第 1 章）は、「市場は交換を促進するために存在する制度である。つまり市場は、交換取引を実行する費用を減ずるために存在している」と述べ、中世の市（いち）に始まる様々な歴史上の市場をあげ、それぞれに安全の確保や紛争を裁く規則や機関をもち、管理者によって組織されていたことを指摘している。とくに、新しい市場である商品取引所や株式市場は、取引参加者の活動について細かい規制を行っている。この新しい取引所は経済学者によって完全な市場、完全競争の例とされるが、（むしろ）完全競争に近いものが存在するには、（競争の条件を整えるために）参加する人々に関する入り組んだ規則や規制の体系が必要であると指摘する（カッコ内は筆者による）。そして、経済学者が、交換に関する規制は競争を制限する目的をもってしているとみなすことが多いが、それはこのような規制の別の可能性を無視しているかその重要性を理解していないと述べている。
- Coase（1988）は、市場取引を介した生産の組織化を企業内部組織によって代替できる可能性を検討することに論を進めるが、企業内で取引を組織化するための管理費用が、市場取引の費用より必然的に少なくなることを意味するものではないとする。取引費用については、後述する。
- 9) 矢野（2019）もこの点を重視した検討を行っている。木立他（2017）は全体に公共性に論点をおいている。
  - 10) 地方卸売市場には農業協同組合による設置・運営のところがある。
  - 11) 藤谷（1963）は、荷受会社は私企業であることから、荷受会社の青果物卸売市場における独占的地位に関する考察を行い、委託販売制度と定率手数料制度が、荷受会社を青果物の受給者としなないことにより、独占力の行使を阻止していることを指摘している。その上でさらに、荷受会社による市場操作の可能性を狭めるのに、出荷者の市場対応力を左右する産地体制の整備、公的機関による市場情報の提供が不可欠であるとし、共販の進展によってそれが実現しつつあることを述べている。
  - 12) 木立（2017）も、供給の量的・質的不安定性が常態の時にはマーケット・インー辺倒でなく、生産起点のプロダクト・アウト型流通が有効性を発揮し、多様な食の豊かさを消費者に持続的に提供できるとする。
  - 13) 鴻巣（2004）は相対取引の価格形成の実情を取り上げており、佐藤他（2017）は東京都中央卸売市場仲卸業者へのアンケートをもとに、相対取引におけるスーパーマーケット等からの取引慣行の要求の実情をまとめている。
  - 14) 林田（2018）は、2005～2014 年の計測期間において、生乳市場において小売事業者が乳業メーカーに対して市場支配力を持っていたことを実証している。

- 15) 藤島はこの原理をもとに卸売市場経由の取引の効率性を指摘し、卸売市場の機能に関する理論的根拠を提示してきた（藤島 2009; 2017 など）。
- 16) ノーベル賞を受賞した、取引費用が存在しないことを仮定する「コースの定理」が著名となったが、コース自身は取引費用が存在する現実の世界を分析することこそ意図している。「コースの定理」とされたものは、正の取引費用が存在する現実の世界によって提起される諸問題に取り組むことを可能にする分析体系の展開のための予備的な仕事であって、この定理に集中した学会の反応に失望したと述べている（Coase 1988、第1章）。松野（1997）などでは、コースの理論をその意図に沿って、市場を法システムと経済システムが関係し合い、取引費用を削減するための制度としてとらえるための理論として汲み取ろうとしている。
- 17) 農畜産振興機構（2004）によると、農協が直接販売を行ったとき、とくに重要な業務（第1位から第3位の合計）として、「出荷数量の調整」（52.7%）、「商談」「生産部会との協議・調整」「債権管理」など、取引費用の必要な行為があげられている。
- 18) 上田（2017）には、2017年8月時点でのインタビューにより、第一市場、第二市場の開設者の立場、卸売業者の立場からの卸売市場の役割、取引ルール、市場機能の発展方向について明確な考えが紹介されているので、合わせて参照されたい。
- 19) 以下の記載は、公開開催されている市場運営協議会の資料と議論のもとに行う。なお、筆者は、両協議会会長として議論に加わってきた。
- 20) 取引委員会は、それぞれの部の卸売業者、仲卸組合、小売組合、学識経験者から構成されており、市場関係者の意見交換の場となる。運営協議会は、両部の卸売業者、仲卸組合、小売商組合、および関連事業者連合会、綜合食品協同組合、京都市中央卸売市場協会、京都府農林水産部、全農京都府本部、消費者団体、市民公募委員、学識経験者から構成され、外部関係者を含む協議の場である。

## 引用文献

- 朝倉真一・長橋為介・野島政和（2001）「京都市における公設小売市場・中央卸売市場開設過程にみる都市空間政策としての流通政策について」『2001年度第36回日本都市計画学会学術論文集』103-108
- Coase（1988）The firm, the market, and the Law, The University of Chicago. 宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文訳『企業・市場・法』東洋経済新報社、1992年
- Hodgson, G.M. (1988) *Economics and Institutions; A manifesto for a Modern Institutional Economics*. Polity Press, Cambridge. ホジソン G.M. 八木紀一郎監訳『現代制度派経済学宣言』名古屋大学出版会、1977年
- 藤島廣二（2009）「流通の仕組みと機能・役割」藤島他『食料・農産物流通論』筑波書房第2章
- 藤島廣二（2017）「卸売市場はなぜ必要か—その今日的機能」『農業と経済』83（11）:6-13
- 藤谷築次（1963）「青果物卸売市場の価格理論」『農業経済研究』34（4）:265-286
- Hall, Margaret. (1948) *Distributive Trading; An Economic Analysis*, Hutchionson's University, 42:79-84
- 林田光平（2018）「小売企業による牛乳の買い手市場支配力と価格伝達—推測的変動による不完全競争市場への接近—」『フードシステム研究』25（2）:33-47
- 一瀬裕一郎（2018）「最近の卸売市場を取り巻く諸情勢」『農林金融』2018（7）:15-29
- 木立真直編（2017）『卸売市場の現在と未来を考える』筑波書房ブックレット
- 鴻巣正「青果物取引の相対化と価格形成の課題—卸売市場流通の諸原則を考える—」『農林金融』2004（9）:22-33
- 松野祐（1997）「市場と制度の理論・序説—コースの理論から学ぶべきこと—」『財政学研究』22:75-82
- McCoy, J. H. and M. E. Savhan (1988) *Livestock and Meat Marketing*, Third edition. Van Nostrand Reinhold Company Inc.
- 新山陽子（2001）『牛肉のフードシステム—欧米と日本の比較分析—』日本経済評論社
- 新山陽子（2017）「卸売市場法抜本的見直し 機能評価 議論をつくせ」『日本農業新聞』2017年8月7日
- 新山陽子（2020a）「フードシステム研究の構造論的アプローチ—フードシステムの存続、関係者の共存」新山編著『フードシステムの構造と調整』昭和堂
- 新山陽子（2020b）「フードシステムの垂直的調整—価格形成システム—」新山編著『フードシステムの構造と調整』昭和堂
- 農畜産振興機構（2004）『契約取引実態調査報告書』
- 小野雅之（2017）「規制廃止は卸売市場をどう変えるのか」『農業と経済』83（11）:14-23
- 佐藤和憲・木立真直・清野誠喜（2017）「青果物の卸売市場流通における取引慣行—東京都中央卸売市場における小売企業の仲卸業者への要求と対応—」『農業経済研究』89（3）:236-240
- Tomek, W. G. and K. L. Robinson (1972) *Agricultural Product prices*. Cornell University press
- Tomek, W. G. and H. M. Kaiser (2014) *Agricultural Product prices*. Cornell University press
- 上田遥（2017）「『非合理的』とされる卸売市場、現場における『合理的』な議論—京都市中央卸売市場第一市場（青果）、第二市場（食肉）へのインタビュー—」『農業と経済』83（11）:30-41
- 上田遥・新山陽子（2020）「中央卸売市場はいかに新型コロナ感染症に対応したか—地域に根ざした社会インフラとしての使命—」『農業と経済』



86 (8):106-116

粹谷光晴（1977）『中央卸売市場の成立と展開』白桃書房

渡辺美沙子（2014）『食品市場における大規模小売業者のバイイングパワーに対する法的規制の実態と課題—独占禁止法と下請法を中心に—』

京都大学農学部食料・環境経済学科、2014年度卒業論文

矢野泉（2019）「卸売市場の変遷と公共性」木立編『卸売市場の現在と未来を考える』筑波書房ブックレット第1章

吉田忠（1978）『農産物の流通』家の光協会

（にいやま ようこ 立命館大学食マネジメント学部・教授）

