

# 食品流通対策に関する行政評価・監視

## 結果に基づく勧告

—食品の流通部門の構造改善に係る事業を中心として—

平成23年7月

総務省



## 前 書 き

食品は、生活を営む上で最も基礎的な物資であり、食品の流通部門は、全国各地の農林漁業者や食品製造業者等が生産・製造している食品のみならず、世界各国から輸入される多種多様な食品を、安定的かつ効率的に消費者に供給するという極めて重要な役割を果たしている。

このような我が国の食品の流通部門について、農林水産省は、流通機構の合理化及び流通機能の高度化の観点から構造改善を促進するため、食品流通構造改善促進法（平成3年法律第59号）に基づき、平成19年に、23年度までの間の施策の方向性を示す「食品の流通部門の構造改善を図るための基本方針」（平成19年農林水産省告示第492号）を策定した。

上記の基本方針では、食品の流通部門をその用途と商品の特性から、①産地から消費者への生鮮食品の流通、②産地から加工・業務用需用者への生鮮食品の流通、③食品製造業者から消費者への加工食品の流通の3つに大別し、構造改善を促進する取組として、「流通の各段階におけるコスト縮減」や「多様な流通経路の形成」等を推進することとされている。

さらに、農林水産省は、生鮮食料品等の流通の基幹的インフラである卸売市場について、卸売市場法（昭和46年法律第35号）第4条第1項に基づき、おおむね5年ごとに「卸売市場整備基本方針」を定め、卸売市場の整備・運営についての基本的な考え方を示し、これに即した市場開設者の取組を推進している。しかし、生鮮食料品等の卸売市場の経由率及び取扱数量は年々減少し、これに伴い卸売業者や仲卸業者の経営状況も悪化しており、卸売市場を取り巻く状況は厳しいものとなっている。また、卸売市場では、公正かつ効率的な取引の確保や卸売業者、仲卸業者等の負担軽減のための措置を講じ、生産者及び実需者のニーズに的確に対応した卸売市場における取引の活性化が課題となっている。

このようなことから、農林水産省は、地方公共団体や民間団体等が実施する、①卸売市場の施設整備事業、②食品産業と農林水産業等との連携を促進する事業、③農産物直売所の整備等を図る事業などの食品流通対策に係る事業に対し、

事業費の補助等の支援を行うなど、多様な施策を講じている。

社会構造の変化を背景にいわゆる「食の外部化」が進展する中で、流通機構の合理化等を図るため農林水産省が実施している食品流通対策に係る事業は、食品の流通部門の構造改善を推進する上で大きな役割を占めており、一層効果的かつ効率的に実施することが必要である。

この行政評価・監視は、以上の状況を踏まえ、食品流通対策に係る事業の効果的かつ効率的な取組の推進を図る観点から、その実態を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

## 目 次

1 卸売市場改革の一層の推進	1
(1) 卸売市場の再編	1
(2) 卸売市場における施設の整備	5
(3) 卸売市場における電子商取引	10
(4) 卸売市場における取引規制等	13
2 食品の流通部門の構造改善に係る事業の効果的・効率的な 取組の推進	17
(1) 食品生産製造等提携事業	17
(2) 食品産業競争力強化対策事業	21
(3) 加工・業務用野菜の安定供給に係る事業	26
(4) 農産物直売所の整備等に係る事業	28
(5) 通い容器の普及促進等の物流効率化に係る事業	32
(6) 水産物の新たな流通経路の構築に係る事業	38



## 1 卸売市場改革の一層の推進

### (1) 卸売市場の再編

#### 【制度の概要】

農林水産省は、食品流通構造改善促進法（平成3年法律第59号）第3条第1項に基づき、平成19年4月12日に「食品の流通部門の構造改善を図るための基本方針」（平成19年農林水産省告示第492号。以下「構造改善基本方針」という。）を策定し、これに基づき、流通機構の合理化及び流通機能の高度化の観点から食品の流通部門の構造改善等を促進するための各種施策を実施している。

構造改善基本方針では、生鮮食料品等の流通の基幹的インフラである卸売市場について、「卸売市場改革の推進」として、「卸売市場については、卸売市場法（昭和46年法律第35号）等に基づく卸売市場の再編・合理化、商物分離電子商取引によるダイレクト物流導入市場の拡大、卸売手数料の弾力化、卸売市場管理運営への民間活力の導入等により、一層効率的な卸売市場流通を推進する」とされている。

また、農林水産省は、卸売市場法第4条第1項に基づき、おおむね5年ごとに卸売市場の整備を図るための基本方針を定めており、平成16年10月1日に、22年度を目標年度とする第8次の「卸売市場整備基本方針」（以下「第8次整備方針」という。）を策定し、卸売市場の再編等に取り組んでいる。さらに、農林水産省は、卸売市場法第5条第1項に基づき、おおむね5年間を対象とする中央卸売市場の整備を図るための計画を定めており、平成17年3月31日に、17年度から22年度までの間を計画期間とする第8次の「中央卸売市場整備計画」（以下「第8次整備計画」という。）を策定し、中央卸売市場運営の広域化、地方卸売市場への転換、他の卸売市場との統合による市場機能の集約等の再編措置を推進している（注）。

（注）農林水産省は、平成22年10月26日に、27年度を目標年度とする第9次の「卸売市場整備基本方針」を、23年3月31日に、同年度を目標年度とする第9次の「中央卸売市場整備計画」を策定している。

#### 【調査結果】

第8次整備方針では、卸売市場の適正な配置を図るため、再編の対象と

なる中央卸売市場を判断する指標として、取扱数量が市場開設区域内の需要量未満であること等、4指標を定めている（以下この項目において、この4指標を「再編基準」という。）。既存の中央卸売市場のうち再編基準の3以上の指標に該当する場合、当該市場の開設者は、市場運営の広域化、地方卸売市場への転換、市場の廃止等の再編のための取組を検討し、早期に具体的な取組内容及びその実施時期を決定することとされている。

農林水産省は、第8次整備計画を策定する前に、平成12年から14年までの3か年の平均取扱数量等からみて再編基準の3以上の指標に該当することとなる既存の中央卸売市場（以下この項目において「再編対象市場」という。）の開設者に対し、再編のための取組内容及びその実施時期を決定するよう求めている。その上で、これらが決定された市場を平成17年3月に第8次整備計画に掲載するとともに、同計画に掲載されていない再編対象市場であっても、同月後に当該市場の開設者が取組内容及びその実施時期を新たに決定した場合には、その都度同計画の一部改定を行って当該市場を同計画に盛り込んでいる。

今回、第8次整備計画の進捗状況を調査したところ、平成22年度末までに再編が予定されていた15市場は、計画どおり再編を終えている。

また、上記の再編対象市場以外の27中央卸売市場について再編基準の該当状況を調査したところ、平成19年度以降、再編基準の3以上の指標に該当しているものが1市場みられたが、当該市場は、再編措置について決定しておらず、22年10月末現在、第8次整備計画に盛り込まれていない（注）。なお、第8次整備方針では、第8次整備計画策定後に取扱数量等の再編基準に該当した場合、市場機能の強化の観点から自主的に再編に取り組むものとされている。

（注） 当該市場は、農林水産省の第9次「中央卸売市場整備計画」（平成23年3月31日策定）には、「再編措置への取組を推進することが必要と認められる中央卸売市場」として記載されている。

これは、農林水産省が「中央卸売市場整備計画」を策定する際、あらかじめ再編の対象となる中央卸売市場の範囲を限定して定めていることによるものである。しかし、卸売市場の適正な配置を一層推進するためには、

当該中央卸売市場の設定後に再編基準の3以上の指標に該当することとなった中央卸売市場についても、同計画に盛り込むこと等により再編のための取組を推進することが重要である。

このため、農林水産省は、既存の中央卸売市場が再編基準に該当するかどうかを把握し、新たに該当することが明らかとなった場合には、当該市場の名称を公表するとともに、当該市場に対して対応措置を国に報告させ、当該措置が不十分であるときは、「中央卸売市場整備計画」に盛り込むなど再編に向けた指導を行うことが必要であると考えられる。

都道府県は、卸売市場法第6条第1項に基づき、「都道府県卸売市場整備計画」を定めることができるとされており、同条第2項において、その内容は「卸売市場整備基本方針」及び「中央卸売市場整備計画」に即するものでなければならないとされている。

また、第8次整備方針では、地方卸売市場における集荷力の低下傾向を踏まえ、地域における生鮮食料品流通の核となる地方卸売市場の適正な配置を実現するため、「都道府県卸売市場整備計画」に地域における集荷力の強化を図る上での拠点となる地方卸売市場（他の卸売市場との統合又はこれと連携して集荷・販売活動を行う地域拠点市場）を必要に応じて定めることとされている。

今回、21都道府県の「都道府県卸売市場整備計画」について調査したところ、22年度末の再編市場数(目標数)を明示しているものは11県みられたが、同目標に対する21年度末現在の再編市場数の割合をみると、地域の生鮮食料品等の流通事情を反映しながら計画的に再編を進める県がある一方で、①進捗率が0%のもの(2県)、②進捗率が13.3%から16.7%までの間にあり低いもの(4県)等、地方卸売市場の再編が進捗していない状況も見受けられる。

このため農林水産省は、生鮮食料品等の円滑かつ安定的な流通の確保及び卸売市場における流通の効率化を図る観点から、「都道府県卸売市場整備計画」についても、計画に盛り込まれた再編目標が達成されるよう必要な助言、指導等を行うことが重要であると考えられる。

(注) 卸売市場法第 72 条第 2 項では、「国及び都道府県は、中央卸売市場整備計画又は都道府県卸売市場整備計画の達成のために必要な助言、指導、資金の融通のあつせんその他の援助を行うよう努めるものとする。」とされ、地方卸売市場の適正な配置を実現するため都道府県に対し必要に応じて助言・指導を行うよう努めることとされている。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、卸売市場の適正な配置を促進する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 中央卸売市場整備計画策定後に再編基準の 3 以上の指標に該当することとなった中央卸売市場について、再編指標の該当状況を把握・公表するとともに、該当市場に対し、対応措置を報告させること。また、対応措置が不十分である場合には、必要に応じ整備計画に盛り込むなどの再編に向けた指導を行うこと。
- ② 都道府県卸売市場整備計画の達成のため、同計画の進捗状況を把握・分析し、その結果を踏まえ、都道府県に必要な助言を行うこと。なお、その際は、地方公共団体の自主性・自立性に配慮すること。

## (2) 卸売市場における施設の整備

### 【制度の概要】

構造改善基本方針では、食の安全に対する関心の高まり等の消費者ニーズの多様化・高度化に対応した物流や卸売市場業務の合理化・効率化、コールドチェーン（流通過程で低温を保つ物流方式）の確立等品質管理の向上に必要な施設・体制の整備等により、卸売市場の機能の高度化を図ることを「卸売市場機能高度化事業」の目標として定めるなど、同事業の実施に関する基本的な事項を定めている。

また、第8次整備方針では、卸売市場における売場施設、貯蔵・保管施設、輸送搬送施設等の各種施設については、商品の多様化、取引方法の変化、情報化の進展等に対応して必要となる施設を計画的に整備するとともに、整備された施設の効率的な利用、維持管理の適正化に十分配慮することとされている。さらに、第8次整備計画では、施設の整備及び管理については、施設の効果の厳正な評価とその結果の公表による透明性の確保を図ること等を踏まえて、効率化を図ることとされている。

### 【調査結果】

#### ア 施設整備に係る事業費の推移

卸売市場の施設は、平成16年度までは卸売市場施設整備費補助金（以下この項目において「施設整備補助金」という。）により、17年度以降は強い農業づくり交付金のうちの卸売市場施設整備対策事業費により、整備されている。

なお、強い農業づくり交付金及びその内訳である卸売市場施設整備対策事業費の予算額の推移をみると、次の表のとおり、平成18年度の卸売市場施設整備予算を100とした場合、22年度は37.4と大幅に減少している。

表

卸売市場施設整備対策事業費の推移

(単位：千円)

区 分	平成 18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
強い農業づくり 交付金事業費	40,505,635 (100)	34,066,950 (84.1)	24,913,846 (61.5)	24,416,267 (60.3)	14,385,388 (35.5)
補正後の額	40,393,888 (100)	33,170,337 (82.1)	39,085,538 (96.8)	38,216,267 (94.6)	14,385,388 (35.6)
うち、卸売市 場施設整備対 策事業費	5,719,762 (100)	5,511,798 (96.4)	4,535,028 (79.3)	3,629,947 (63.5)	2,138,461 (37.4)

(注) 1 農林水産省の資料に基づき、当省が作成した。  
2 ( ) 内は、平成18年度を100とした場合の指数である。

## イ 事業導入時の費用対効果分析及び成果目標の審査

施設整備補助金については、その交付を受ける事業の事業費が5,000万円以上の場合、事業実施主体は、「卸売市場施設整備事業における施設等の導入効果の測定について」（平成14年8月1日付け14総合第2199号農林水産省総合食料局長通知。以下この項目において「測定通知」という。）に基づき、交付申請の際、事業導入効果測定調書を作成して地方農政局長等（注）に提出することとされている。

（注） 北海道にあっては農林水産省本省、沖縄県にあっては沖縄総合事務局長、その他の都府県にあっては地方農政局長をいう。以下同じ。

また、強い農業づくり交付金では、事業実施主体が「強い農業づくり交付金実施要綱」（平成17年4月1日付け16生産第8260号農林水産事務次官依命通知。以下「交付金実施要綱」という。）に基づき、都道府県知事に対し事業実施計画を提出する際、卸売市場施設整備の取組に係る事業費が5,000万円以上となる場合、「強い農業づくり交付金及び農業・食品産業競争力強化支援事業等における費用対効果分析の実施について」（平成17年4月1日付け16生産第8452号農林水産省生産局長、総合食料局長、経営局長通知）の別紙「費用対効果分析指針（食品流通の合理化等関係）」に基づき、費用対効果分析を実施し、投資が過剰とならないよう投資効率（注1）を十分に検討することとされている。

さらに、都道府県知事は、交付金実施要綱に基づき、事業実施主体か

ら提出された事業実施計画の内容を踏まえ、都道府県事業実施計画を作成し、当該計画を地方農政局長等に提出することとされており、また、当該計画中の事業の成果目標（注2）の妥当性等について地方農政局長等と協議することとされている。

（注1） 投資効率は、「(妥当投資額－廃用損失額) / 総事業費」で算出

「妥当投資額」は、「年総効果額 / 還元率」

「廃用損失額」は、当該事業により廃用する既存施設がある場合の残存価値の金額

「年総効果額」は、事業により1年の間に生じる効果を金額に換算

「還元率」は、事業による効果は単年で発生するだけでなく、耐用年数期間中継続的に発生するものであるため、年当たりの効果額に耐用年数を乗じたものが効果額となるが、一定の費用を事業に投資しないで他の投資（預金等）を行った場合にも、収益を生み出すものもあるので、その分を各年の効果額から割り引く率

（注2） 地域が抱える問題の明確化を図り、その課題解決のために掲げる具体的な成果目標で、事業完了年度から3年後（取扱数量の増加を目標とする場合は5年以内）までに達成すべき事業の目標を設定するとされている。

今回、平成16年度から20年度までに、施設整備補助金又は強い農業づくり交付金による交付金を受けて卸売市場開設者等が整備した施設であって事業費が5,000万円以上の79事業（事業費の合計は約834億円、うち国費は約261億円）について、事業実施前における費用対効果分析の実施状況及び成果目標の設定状況を調査したところ、以下のとおり、費用対効果分析等に係る審査が的確に行われていないものがみられた。

#### ① 投資効率の算出

- i) 投資効率を算出する際、取扱数量が減少傾向であったにもかかわらず、増加するものと見込んで算出したため投資効率が「1」を上回り、その結果、事業が採択されたもの（2事業）
- ii) 投資効率の算出が誤っているにもかかわらず、適正な算出について指導が行われていないもの（4事業）

#### ② 成果目標の設定

大規模な施設整備を行う事業において、成果目標の設定が事業規模に対して適切ではないもの（1事業）

### ③ 施設整備の必要性

整備した施設が、事業目的どおり使用されていないもの（1事業）

このため、農林水産省及び都道府県においては、卸売市場における施設の効果的な整備を推進する観点から、事業実施主体が作成する費用対効果分析及び目標設定等について厳格な審査を徹底する必要がある。

### ウ 事業実施後の効果の検証

施設整備補助金の交付を受けて卸売市場の施設整備を行った事業実施主体は、測定通知に基づき、施設の利用状況を的確に把握するため、事業完了年度から5年間（事業完了年度において、取扱数量の把握が困難な場合は、事業完了年度の翌年度から5年間）、「事業運営実績報告書」を作成し、翌年度の5月末日までに地方農政局長等に報告することとされている。

また、強い農業づくり交付金事業の実施主体等は、交付金実施要綱に基づき、事業の実施年度から目標年度までの間、毎年度、「当該年度における事業実施状況」を作成し、都道府県知事に報告することとされている。当該報告を受けた都道府県知事は、その内容を点検し、事業実施計画に定められた成果目標の達成が遅れていると判断した場合等は、当該事業実施主体に対して適切な措置を講じるとともに、当該報告について地方農政局長等に報告することとされている。

今回、平成16年度から20年度までに卸売市場の開設者等が施設の整備を行った97事業に係る事業実施状況の報告等を調査したところ、報告が行われていないものが14事業（14.4%）みられた。このうち、9事業については、事業完了後複数年にわたって報告が行われていない。

また、上記9事業の中には、小動物解体室自動搬送施設（事業費約8.7億円）について、その取扱規模を1日当たり800頭として整備したものの、供用開始年度（平成18年度）の648頭（上記800頭に対し81.0%）から、19年度は568頭（同71.0%）、20年度は552頭（同69.0%）に減少するなど、事業実施計画に定められた目標が達成されていないものがみられた。

このため、農林水産省及び都道府県においては、事業の導入効果を的確に把握する観点から、事業実施主体から事業実施状況が確実に報告されるように措置を講ずるとともに、事業実施計画に定められた成果目標の確認及び指導を適切に行う必要がある。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、卸売市場の施設整備に係る事業について、事業効果の確実な発揮及び事業効果の的確な把握の観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 都道府県に対し、事業採択の要件である投資効率について、厳格な審査を行うよう指導すること。

また、事業実施主体が作成した成果目標が妥当なものとなるよう、都道府県における審査を徹底させること。

- ② 都道府県に対し、事業実施主体に報告書を確実に提出させるとともに、事業実施計画に定められた成果目標の確認及び指導を適切に行うよう指導すること。

### (3) 卸売市場における電子商取引

#### 【制度の概要】

農林水産省は、平成 18 年度から 20 年度までに、10 か所の中央卸売市場において、約 3.9 億円の補助金を投じ、生産者から小売業者等への電子商取引を活用したダイレクト物流（商物分離直接流通）により、取引業務や卸売市場内の仕分け・搬送業務等に係る経費削減効果を実証し、もって電子商取引の導入を促進することを目的とする「商物分離直接流通成果重視事業」（以下「電子商取引実証モデル事業」という。）を実施してきた（20 年度を最後に終了）。本事業は、公募により応募のあった者から事業実施主体を選定し、これに補助金を交付して行うものである。

また、農林水産省は、電子商取引実証モデル事業の実施に当たり、「商物分離直接流通成果重視事業実施要領」（平成 18 年 4 月 3 日付け 17 総合第 2046 号。以下この項目において「実施要領」という。）において、次の目標を定めていた。

- ① 平成 18 年度を初年度として電子商取引を導入する中央卸売市場の数を 5 年以内（22 年度まで）に全中央卸売市場の 40%から 50%に高めること。
- ② 中央卸売市場の関係者で構成される検討委員会で選定されたモデル地区において、電子商取引実証モデル事業開始後 2 年以内に、電子商取引を経由した生鮮食料品等の取扱数量の割合を 10%から 25%に高めること。
- ③ 中央卸売市場の卸売業者において、従業員 1 人当たりの取扱数量及び取扱金額について、対前年度比の伸び率を、毎年度、過去 5 年間の平均伸び率以上に高めること。

#### 【調査結果】

今回、当省が、電子商取引実証モデル事業が実施された 10 中央卸売市場における電子商取引の実施状況を調査した結果、以下のとおり、農林水産省が実施要領で示した目標の達成が困難と考えられる状況がみられた。

- ① 平成 21 年 10 月 1 日現在、上記 10 中央卸売市場（中央卸売市場全体の

13.2%) 以外で新たに電子商取引を導入したものはみられず、電子商取引を導入する中央卸売市場の数を5年以内(22年度まで)に全中央卸売市場の40%から50%に高めるという目標の達成が困難と考えられる。

② 上記10中央卸売市場における電子商取引を用いた取扱数量の割合をみると、最も高いもので平成19年度の8.8%であり、事業開始後2年以内に10%から25%に高めるという目標を大きく下回っている。

③ 上記10中央卸売市場の中には、次のとおり電子商取引実証モデル事業の効果が発現していないものがみられた。

i) 花き(胡蝶蘭)の電子商取引において、平成18年度17鉢、19年度3鉢と取引が減少しているもの(1市場)

ii) 花き(小菊、スイートピー)の電子商取引において、平成20年度に3日間の取引しか行われていないもの(1市場)

iii) 電子商取引実証モデル事業を開始後、翌年度に電子商取引の割合が減少しているもの(3市場)

なお、今回、上記10中央卸売市場の開設者、卸売業者等の団体等から、電子商取引の課題等を聴取したところ、次のような意見がみられた。

① 電子商取引の品目を拡大する場合、各卸売市場の業務規程等に基づき、市場関係者の利害調整の場である市場取引委員会での承認が必要となり、このことが品目拡大の障害となっている。

② 電子商取引実証モデル事業で利用したシステムでは、対象とした品目について、ある程度の輸送費、諸経費の縮減効果があるが、他の品目で使用できないなど、システムに拡張性、汎用性がない。

電子商取引の導入については、以上のような実態がみられるが、農林水産省は、これまで電子商取引実証モデル事業に係るアンケート調査等を行ったものの、当該事業の効果について十分な検証を行っていない。

このため、当該事業の効果を的確に検証し、その結果を踏まえ、今後の電子商取引の導入の在り方を検討することが必要であると考えられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、卸売市場における取引の効率化を図る観点

から、電子商取引実証モデル事業の効果を的確に検証し、その結果を踏まえ、卸売市場における電子商取引の導入の在り方を見直す必要がある。

#### (4) 卸売市場における取引規制等

##### 【制度の概要】

中央卸売市場における取引に係る規制については、卸売市場法、卸売市場法施行令（昭和 46 年政令第 221 号）及び卸売市場法施行規則（昭和 46 年農林省令第 52 号）の各法令の規定によるほか、「中央卸売市場業務規程例」（平成 11 年 10 月 1 日付け 11 食流第 3083 号農林水産省食品流通局長通知）及び「中央卸売市場における業務運営について」（平成 12 年 3 月 31 日付け 12 食流第 746 号農林水産省総合食料局長通知。以下「業務運営通知」という。）に基づき卸売市場開設者（地方公共団体）が定めた業務規程（注 1）によるものが設けられている。

（注 1） 中央卸売市場開設者は、卸売市場法第 9 条において、中央卸売市場の開設の認可を受けようとするときは、業務規程を定め農林水産大臣に提出することとされている。また、同法第 11 条において、業務規程を変更（政令で定める軽微な変更を除く。）しようとするときは農林水産大臣の認可を受けるとされている。

（注 2） 業務規程例及び業務運営通知については、平成 23 年 4 月 13 日に改正されているが、本調査は改正前の規定をもとに実施しているため、以下の記載における適用条文等は改正前のものを用いることとする。

卸売市場法は昭和 46 年に制定され、その後、平成 11 年及び 16 年に、卸売市場における取引の合理化、適正な品質管理の推進、卸売市場の再編の円滑化等のための改正が行われている。このうち、卸売市場における取引の合理化については、せり・入札の原則の廃止、委託集荷の原則の廃止、商物一致の原則の緩和、第三者販売・直荷引きの弾力化、卸売手数料の弾力化、市場外での販売活動に関する規制の廃止等が行われている。

##### 【調査結果】

今回、平成 21 年度末現在における 76 中央卸売市場のうち取扱量の多い 5 市場の開設者及び同市場において農林水産大臣の許可を受けて営業している 9 卸売業者並びに地方卸売市場に転換した 12 卸売市場から抽出した 5 市場の開設者から、中央卸売市場における取引規制について聴取した結果、事前の承認・許可申請等を事後の報告（届出）に簡素化等の意見がみられた。これらの具体例は以下のとおりである。

##### ① せり開始時刻前の卸売及び相対取引の承認申請

農林水産省によると、本規制は、卸売市場法第 35 条第 2 項等に基づき、

災害の発生などの特別の事情により、各市場の開設者が業務規程で定めるせり取引を行うものとした物品を相対取引に変更する場合の例外措置として、市場取引の適正化と円滑化を確保するために申請等をさせるものである。また、せり開始時刻前の卸売とは、特別の事情のうち、緊急に出港する船舶に物品を供給する場合等、通常の出荷開始の時刻以前に卸売をする場合に該当するとされている。

一方、調査した中央卸売市場開設者及び卸売業者においては、①せり・入札取引割合の減少（注）に伴い相対取引の割合が増加していること、及び②承認申請前に相対取引が成立することが多いことから、その都度事前に承認申請を行うことは、卸売業者にとって大きな負担となっており、取引の実態に応じたものとなっていないとしている。

（注）中央卸売市場における全取引に占めるせり・入札取引の割合（金額ベース）をみると、青果物は平成元年度の67.4%に対し19年度は20.3%（47.1ポイント減）、水産物は元年度の35.9%に対し19年度は21.3%（14.6ポイント減）、花きは元年度の97.4%に対し19年度は40.3%（57.1ポイント減）といずれも減少している。なお、食肉については、平成元年度の82.5%に対し19年度は87.3%（4.8ポイント増）と増加している。

このことから、卸売業者等の事務負担となっている当該手続について見直すべきと考えられる。

## ② 第三者販売の許可申請

農林水産省は、当該規制の目的について、「卸売市場法第37条等の規定に基づき、卸と仲卸、売買参加者を対置させることが卸売市場の基本的構造であり、卸売業者は、当該市場の仲卸、売買参加者以外に卸売してはならないが、入荷量が著しく多く残品を生じるおそれがある場合など特別の事情がある場合に、開設者の承認により例外を認めている。」としている。

なお、平成16年の卸売市場法施行規則第24条の改正により、入荷量が著しく多く、残品を生じるおそれがある場合等に加え、卸売市場間の連携による集荷や生産者及び実需者との連携による新商品開発等のため、開設者の承認を得た場合についても第三者販売を認めることとされている。

一方、調査した中央卸売市場開設者においては、残品が生じる等の理由により、事前申請は困難、事後申請が実態であり、販売原票等で取引適正

を担保できれば結果報告のみでよいとしている。

また、調査した卸売業者の中には、他市場の事業者との第三者販売を拡大したいが、事前申請のため商機を逃す場合があるとする業者もおり、調査した卸売業者全てが商取引の実態と合うよう緩和を求めている。

このことから、取引の実態を踏まえ、卸売業者等の事務負担となっている当該規制について見直すべきと考えられる。

なお、上記の市場関係者以外の卸売市場関係9団体から、中央卸売市場における取引規制について意見を聴取した結果は、以下のとおりである。

- ① 販売原票の提出、せり人の試験・更新の規制については、市場開設者と卸売業者との関係だけであるので、簡素化は可能と考えられるが、仲卸業者及び売買参加者の意見を十分しんしゃくする必要がある規制もある。
- ② 地方卸売市場に転換（再編）しなくとも規制が緩和されるべきである。具体的には、予約相対取引の承認申請、販売原票の提出、第三者販売の事前承認、市場取引委員会など個別に緩和を検討すべき事項がある。また、電子データ化が可能な手続、申請や報告が重複するもの等も見直すことが必要である。
- ③ 仲卸業者は、販売先からの代金の回収が長期化し、経営を圧迫されていることから、業務規程等により義務付けられている買受代金の即時支払い義務は廃止してほしい。また、仲卸業者が行う直荷引きの事前申請は事実上困難であり、報告に緩和することが必要である。

なお、地方卸売市場で行われた規制緩和を中央卸売市場の規制にも適用できると考えられるが、規制の原則（ルール）は必要であり、緩和ばかりすると大手資本が参入してくるおそれがある。

- ④ 市場取引委員会は形骸化しており、市場機能の活性化、チェック機能の強化、客観的な判断をするためには、構成員に学識経験者等を加え、活性化すべきである。また、取引の活性化につながるような緩和は行ってほしいが、極端な規制緩和はすべきではない。
- ⑤ 地方卸売市場では、提出書類等の簡素化により大きな負担軽減（職員の削減等）になっている。

以上のとおり、中央卸売市場から転換した地方卸売市場では、規制が大幅に緩和されたことにより申請手続等の簡素化が図られ、取引の自由度や迅速性が高まる等の効果を上げており、地方卸売市場とは機能・役割に違いはあるものの、中央卸売市場では、卸売市場法、卸売市場法施行規則、業務規程例等により、細部にわたる規制によって取引が制約されていることから、今回意見を聴取した者からは、取引実態と乖離しているとの指摘が多い。

卸売市場における卸売業者等の負担軽減を図る観点から、現行の申請等手続等に係る規制について必要性を検証し、その結果に基づき必要な措置を講ずることが重要であると考えられる。

#### **【所見】**

したがって、農林水産省は、中央卸売市場における卸売業者等の負担軽減を図る観点から、中央卸売市場における取引の実態を把握・分析し、その結果を踏まえ、申請手続等に係る規制の見直しを行う必要がある。

## 2 食品の流通部門の構造改善に係る事業の効果的・効率的な取組の推進

農林水産省は、食品の流通部門の構造改善について、項目1の卸売市場改革の取組のほか、食品流通構造改善促進法に基づく構造改善基本方針を踏まえた各種の取組を行うとともに、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）や「食料・農業・農村基本計画」（平成22年3月30日閣議決定）、「水産基本計画」（平成19年3月20日閣議決定）等の他の法令や閣議決定に基づく施策の一環としても様々な取組を行っているところである。このように、農林水産省は、多様な事業を組み合わせることで食品の流通部門の構造改善の推進を図っている。

今回、当省において、農林水産省が実施する取組から主に食品の流通部門の構造改善に係る事業を抽出して、それぞれの実施状況等を調査したところ、各事業において以下の課題がみられた。

### (1) 食品生産製造等提携事業

#### 【制度の概要】

食品流通構造改善促進法第2条第2項では、食品製造業者等が農林漁業者等との間における食品の安定的な取引関係の確立等の措置を実施することにより食品の生産から小売に至る一連の流通行程の総合的な改善を図る事業であって、食品に係る流通機構の合理化と流通機能の高度化に特に資するものを「食品生産製造等提携事業」と定義している。

本事業については、構造改善基本方針において、「農林漁業の生産活動と食品の製造活動・販売活動を直接結びつけ、併せてこのために必要となる施設の整備を促進することにより、食品の製造・加工・販売段階における消費者ニーズの適確、迅速な把握及び農林漁業の生産段階への提供、消費者ニーズに対応した食品の生産及び製造・加工又は販売を図ること」が目標とされている。

食品製造業者等は、農林漁業者等と共同して、その行う事業について、食品生産製造等提携事業に関する計画（以下「構造改善計画」という。）を作成し、これを農林水産大臣に提出して認定を受けることができる（同法第4条第1項）。なお、当該認定を受けた計画に従って事業を実施する

者（以下「認定事業者」という。）は、事業を実施するために必要な資金について、株式会社日本政策金融公庫からの低利・長期融資又は民間金融機関からの借入れに対する財団法人食品流通構造改善促進機構の債務保証を受けられる。

## 【調査結果】

今回、平成13年度から20年度までに農林水産省本省（北海道に係るもの）、東北農政局、関東農政局、東海農政局、近畿農政局、中国四国農政局、九州農政局及び沖縄総合事務局（以下「地方農政局等」という。）において構造改善計画の認定を受けた事業（以下「認定事業」という。）について、その実施状況等を調査したところ、次のとおり不適切な実態がみられた。

### ア 事業計画の達成状況等

農林水産大臣は、食品流通構造改善促進法第10条に基づき、認定事業者に対し、認定事業の実施状況について報告を求めることができる。これを受けて「食品流通構造改善促進法の運用について」（平成3年11月29日付け3食流第6093号農林水産省食品流通局長通知）により、認定事業者に対し、事業実施の翌年度から事業終了年度の翌年度までの間、毎年度4月末までに実施状況報告書を提出させるとともに、認定事業の開始から5年後に当たる年度の翌年度の4月末までに、実績報告書を報告させることとしている。

地方農政局等（沖縄総合事務局を除く。）における認定状況をみると、平成13年度から20年度までに284件認定されている。これらのうち145件（51.1%）の認定事業は、平成21年度までに実績報告書の提出期限が到来している。

上記145件の認定事業のうち、実績報告書が提出されたものは125件（86.2%）、未提出のものは14件（9.7%）（注1）、認定事業者が構造改善計画を取り下げたもの（認定取消し）は6件（4.1%）みられた。今回、実績報告書が提出された上記の125件について、認定事業に基づく取引による取扱量（注2）の実績が構造改善計画において定めた目標値（認定

事業の開始から5年後の取扱量)に達しているかを調査した。

(注1) 14件の中には、倒産により未提出となっているものがみられた。

(注2) ここでいう「取引」とは、構造改善計画において、食品製造業者等が農林漁業者等との間で締結する品目ごとの取引に関する契約のことをいう。

125件の認定事業における取引の総数は236取引であり、これらのうち110取引における取扱量(46.6%)が目標値に達していない。また、目標に対する達成率が50%未満のものが27取引(11.4%)あり、そのうち達成率が25%未満のものが6取引みられた。これらのほか、取引を中止したものが14取引、取引が実際には行われていないものが1取引みられた。しかし、農林水産省は、認定事業者における目標の達成状況について十分に把握していない。

なお、目標達成率が50%未満の27取引について、構造改善計画の認定を受ける前の認定事業者における当該取引に係る品目の取扱量と目標値とを比較すると、12取引(44.4%)で30%以上の高い伸び率が設定されており、このことが目標を達成できない要因の一つと考えられる。

また、上記284件の認定事業のうち実施状況報告書が未提出のものが61件(21.5%)みられ、事業の実施状況を把握するための報告が行われておらず事業が構造改善計画どおり実施されているか判別できない。特に、農林水産省本省(北海道に係るもの)では22件の認定事業のうち17件(77.3%)で、九州農政局では31件の認定事業のうち19件(61.3%)で未提出のものがみられた。

以上のとおり、農林水産省は、認定事業が構造改善計画どおり実施されているか、その目標が達成されているかを十分に把握しておらず、このため、実態を踏まえた認定事業者に対する十分な指導等を行うことができない状況にある。

## イ 取消し基準の明確化

農林水産大臣は、食品流通構造改善促進法第5条第2項に基づき、認定事業者が認定に係る構造改善計画に従って構造改善事業を行っていないと認めるときは、その認定を取り消すことができるとされている。ま

た、「食品流通構造改善促進法の施行について」（平成3年11月29日付け3食流第6092号農林水産事務次官依命通知）では、上記の「認定事業者が認定計画に従って構造改善事業を行っていないと認めるとき」とは、認定計画に基づく当該構造改善事業の円滑な遂行に著しい支障を生じており、その結果、その認定基準に該当しなくなると認められる場合をいうとされている。

実際に認定の取消しを受けた事業者は、上記アのとおり、平成21年度までに実績報告書の提出期限が到来した145件のうち、認定事業者が構造改善計画を取り下げた6件となっている。なお、これらの認定事業者は、認定事業を実際に開始する前に自ら認定の取下げを申し出たものである。

一方、上記アのとおり、上記236取引のうち目標達成率が50%未満のものが27取引(11.4%)、取引中止等のものが15取引(6.4%)みられた。このような実態に鑑みると、これらは食品製造業者等と農林漁業者等との間における食品の安定的な取引関係を確立しているとは言い難く、特に取引中止等の15取引については認定の取消しを行うなどの適切な措置を講じる必要があると考えられる。

しかし、農林水産省は、上記の取引中止等のものについて、認定の取消しなどの適切な措置を講じていない。これは、どのような場合に認定の取消しの事由に該当するか具体的に示されていないなど、基準が明確になっていないためと考えられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、食品生産製造等提携事業の効果的な実施を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 事業実施主体における事業の実施状況及びその効果を的確に把握し、その結果を踏まえ、認定事業者に対し、構造改善事業の円滑な実施に必要な指導等を行うこと。
- ② 認定の取消し事由について、明確な基準を作成するとともに、同基準に基づき適切な措置を講ずること。

## (2) 食品産業競争力強化対策事業

### 【制度の概要】

農林水産省は、食品産業の競争力の強化を図ることを目的に、食料・農業・農村基本法に即して必要な施策を着実に推進し安全・安心な食料の安定供給を将来にわたって確保する観点から、食品産業競争力強化対策事業を実施している。同事業の中には、生産者と食品産業との間の連携に係る事業として、「食農連携促進事業」(注)及び「食品流通高付加価値モデル推進事業」が行われている。

(注) 本事業は、平成17年度以降の事業であるが、事業名は、次のとおり変遷している。

平成17年度及び18年度は「食料産業クラスター推進事業」、19年度及び20年度は「食料産業クラスター展開事業」、21年度は「食農連携促進事業」という事業名で実施されている。

### ア 食農連携促進事業等

食農連携促進事業は、食品産業と農林水産業との連携による食品製造企業の活性化を目的として、地域の食品産業を中核に農林水産業や関連産業等とが連携して食料産業クラスター(注)の形成を促進することにより、国産農林水産物を活用した新商品開発や販路拡大等を目指す取組を支援する事業である。

(注) 「食料産業クラスター」とは、地域の食材、人材、技術等の資源を有効に結び付け、新たな製品、新たな販路、新たな地域ブランド等を創出することを目的とした集団のことをいう。

本事業は、次の表のとおり、地域において、食品産業と農林水産業の連携強化、新商品開発、販路拡大の取組等を行うもの(以下「地方事業」という。)と、地域におけるこれらの取組に対する支援等を行うもの(以下「中央事業」という。)から構成されており、それぞれの事業の実施主体として選定された事業者に対して、国庫から補助金が交付されている。

表 食農連携促進事業等の概要

年 度	事業の名称	事 業 内 容	
		地方事業	中央事業
平成 17、18	食料産業クラス ター推進事業	地域食料産業クラス ター形成促進	食料産業クラスター形 成支援
19、20	食料産業クラス ター展開事業	地域食料産業クラス ター機能高度化促進	食料産業クラスター機 能高度化支援 地域食品ブランド育成・管 理支援
21	食農連携促進事 業	地域食農連携機能高 度化促進	食農連携機能高度化支 援 地域食品ブランド育成・管 理支援

(注) 農林水産省の資料に基づき、本省が作成した。

## イ 食品流通高付加価値モデル推進事業

食品流通高付加価値モデル推進事業は、食品小売業者や商店街振興組合等が生産者団体等と連携して地域農水産物を活用したブランド化、オリジナル商品開発等の付加価値の向上を図り、食品小売業及び商店街(中心市街地)の活性化を図ることを目的としており、事業の実施主体として選定された事業者に対して、国庫から補助金が交付されている。

なお、本事業は、平成 21 年度を最後に廃止されている。

## 【調査結果】

### ア 食農連携促進事業等

#### (7) 地方事業

地方事業の事業実施主体は、「食農連携促進事業等の運用について」(平成 20 年 4 月 1 日付け 19 総合第 1928 号)に基づき、自ら販売した新商品の過去 1 年間の販売実績について「収益納付等状況報告書」を、原料加工、販売量等の事業成果について「事業成果報告書」を、事業完了年度の翌年度から 3 年間、それぞれ地方農政局長等に提出することとされている。地方農政局長等は、事業実施主体から提出された報告書により事業の成果を確認し、事業計画に掲げられた事業目標

が達成されていない場合には、事業実施主体に対し必要な指導を行うこととされている。

今回、平成 17 年度から 19 年度までに新商品開発を行った 19 事業実施主体について、当該期間における新商品の開発・販売計画をみたところ、121 商品の開発・販売の計画がみられた。しかし、これらのうち、平成 20 年度末時点で、①商品化されていないものが 11 製品(9.1%)、②商品化されたが販売実績がないものが 34 製品(28.1%)みられた。また、販売実績がある 75 製品について、平成 20 年度の販売目標の達成状況をみたところ、目標に達していないものが 64 製品みられた。

商品化されていない 11 製品及び販売実績がない 34 製品のうち、その理由等が把握できた 32 製品では、製造・販売経路又は原料の確保の困難さやコストが掛かることなどを問題として挙げているが、4 地方農政局等は、新商品開発に係る事業目標が未達成となった原因を把握していない。また、3 地方農政局等は、事業目標が未達成となっている事業実施主体に対し、具体的な指導を行っていない。

なお、農林水産省本省では、「本省段階においては、当該事業に取り組んだ者に対して、全国規模の商談会や研修会等に積極的に参加を促すなどの措置を講じている。」としている。

また、今回、平成 17 年度から 20 年度までに行われた地方事業 56 事業（20 事業実施主体。国庫補助は合計で約 4.2 億円）における補助金の交付及び支出の実態等を調査したところ、次のとおり、不適切なものがみられた。

- ① 補助目的以外の用途に使用していたもの（1 事業実施主体 1 件）
- ② 補助金交付の決定前に支出された経費は申請できない経費とされているにもかかわらず、これを交付していたもの（1 事業実施主体 1 件）
- ③ 人件費の積算根拠を確認していないにもかかわらず、農林水産省が額の確定をしていたもの（1 事業実施主体 2 件）
- ④ 過大な支出となっているにもかかわらず、農林水産省が額の確定

を行っていたもの（1事業実施主体1件）

- ⑤ 収益納付等状況報告書に記載された販売価格に誤りがあるにもかかわらず、農林水産省が是正させていなかったもの（1事業実施主体1件）

#### (イ) 中央事業

中央事業では、国産農林水産物を活用した食品の供給及び産地ブランドの確立の推進等を主な目的として、地域食品ブランドの評価の追跡調査・分析やアドバイザーの派遣等が実施されている。中央事業は、国庫補助により、事業実施主体を通じて、このような事業が行われているものであり、農林水産省において、これら事業の実施内容を点検評価し、必要に応じて事業実施主体を指導することが重要である。

しかし、農林水産省は、事業実施主体から事業報告書等の提出を受けるのみとなっており、事業の効果等の評価を行っていない。

また、農林水産省は、平成17年度から20年度までに、中央事業の実施主体として選定された事業実施主体（3事業実施主体）に対して、合計約14.2億円の補助金を交付している。

今回、当該事業実施主体における補助金の交付及び支出の実態等を調査したところ、次のとおり、不適切なものがみられた。

- ① 複数の者から見積合わせを行うなど競争原理を働かせることにより経費削減の余地があると考えられるもの（3事業実施主体9件）
- ② 人件費の積算根拠を確認していないにもかかわらず、農林水産省が額の確定をしていたもの（1事業実施主体2件）
- ③ 補助金等支出明細書と証拠書類等に差異があるにもかかわらず、農林水産省が是正させていなかったもの（2事業実施主体2件）

#### イ 食品流通高付加価値モデル推進事業

農林水産省は、平成17年度から20年度までに、本事業の事業実施主体に対して、合計約1億円の補助金を交付している。

今回、当該事業実施主体（2事業実施主体）における補助金の交付及び支出の実態等を調査したところ、次のとおり、不適切なものがみられた。

- ① 補助目的以外の用途に使用していたもの（1事業実施主体1件）
- ② 人件費の積算根拠を確認していないにもかかわらず、農林水産省が額の確定をしていたもの（1事業実施主体1件）
- ③ 補助金等支出明細書の記載が誤っているにもかかわらず、農林水産省が是正させていなかったもの（1事業実施主体1件）

食品産業競争力強化事業における上記ア及びイの各事業において、補助金の交付及び支出に不適切な実態がみられた原因としては、

- ① 補助金の額の確定時における農林水産省の審査が実績報告書の金額や主な支出先等を確認することにとどまっており、支出内訳、契約の方法等の確認などを行っていないこと
- ② 総勘定元帳と補助金等支出明細書の突き合わせや証拠書類による確認が不十分など厳格な審査を行っていないことが挙げられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、食品産業競争力強化事業の効果的かつ適正な実施を確保する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 事業実施主体における補助事業の実施状況及びその効果を的確に把握し、その結果を踏まえ、事業実施主体に対し、効果が発現するよう事業実施時及び事業実施後に必要な指導を徹底すること。
- ② 補助金の適正な執行を図るため、事業実施主体から補助金の使途その他必要な事項について厳正な報告を求めるとともに、補助金の額の確定を行うに当たっては、実績報告書の支出内容の厳格な審査を行うこと。

また、実績報告書及び補助金等支出明細書において、事実と異なる項目については、早急に厳格かつ適正な対応措置を講ずること。

### (3) 加工・業務用野菜の安定供給に係る事業

#### 【制度の概要】

構造改善基本方針では、「食品の流通部門の構造改善の基本的な方向」として、「加工用での（略）需要先に応じた多様な規格への対応、定時・定量の出荷、一次加工とその際の高度な品質管理等、実需者である食品製造業者等と生産者の連携を、卸売市場を介したものも含め強化する必要がある。」としている。

農林水産省は、加工・業務用の需要に対する野菜の安定供給を行うことができる産地づくりを推進するため、平成 17 年度及び 18 年度に「加工・業務用対応型野菜産地普及・定着事業」を実施している。また、同事業を引き継ぐ形で、平成 19 年度及び 20 年度には、安定的に国産野菜を求める加工・業務用の需要に対応するため、先進ビジネスモデルの策定、生産者団体等と食品製造業者等との取引の拡大を図ることを目的とする「加工・業務用対応型野菜生産流通拡大事業」及び「加工・業務用対応型園芸作物生産流通拡大事業」を実施している。これらの事業は、いずれも、それぞれの事業の実施主体として選定された事業者に対して、国庫から補助金が交付されている。

#### 【調査結果】

平成 17 年度以降に実施されている上記の各事業においては、農林水産省から事業実施主体に対して補助金が交付されている（平成 17 年度から 20 年度までの合計は約 1.7 億円）。

上記の各事業では、いずれも、国産野菜の安定供給体制を確立するとともに、生産者団体等と実需者との契約取引の導入を推進するため、生産現場での実証試験、全国及び地域段階のセミナー等の開催により栽培技術等の普及等を行っている。

農林水産省は、当事業の効果について、「契約取引の導入状況は、国内の加工・業務用向け出荷量をもって効果を把握している。」としている。

しかし、加工・業務用野菜の栽培上の問題点の解決に向けた生産現場での実証試験については、品目別・用途別ガイドラインの作成・配布、実証

試験結果を現地での検討会等において説明するなどの取組はみられるものの、実証試験を実施した地区におけるその後の状況や課題を把握していない。

また、平成20年度に実施した加工・業務用対応型園芸作物生産流通拡大事業に係る補助金の交付を受けた事業実施主体における当該補助金の交付及び支出の実態等を調査したところ、「平成20年度農業競争力強化対策民間団体事業公募要領」（平成20年1月農林水産省生産局作成）では、労働の対価として労働時間に応じて支払う経費以外の経費（雇用関係が生じるような月極の給与等）は事業の実施に必要な経費であっても申請することはできないとされているが、当該事業実施主体からこの交付請求できない経費が申請されており、農林水産省はその内容を十分に確認せずに補助金の額を確定している（1事業実施主体1件）。

上記の実態がみられた原因としては、補助金の額の確定を行うに当たって、農林水産省が実績報告書を的確に審査していなかったことが挙げられる。

## 【所見】

したがって、農林水産省は、加工・業務用野菜の安定供給に係る事業の効果的かつ適正な実施を確保する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 実証試験を実施した地区の実施後の状況や課題を把握し、その結果に基づき、栽培技術等の普及を行うこと。
- ② 補助金の適正な執行を図るため、事業実施主体に対し、補助金の使途その他必要な事項について指導を徹底するとともに、補助金の額の確定を行うに当たっては実績報告書の支出内容の厳格な審査を行うこと。

また、交付請求できない経費については、早急に厳格かつ適正な対応措置を講ずること。

#### (4) 農産物直売所の整備等に係る事業

##### 【制度の概要】

構造改善基本方針では、「流通機構の合理化のための構造改善の促進」の取組の一つとして、地産地消の普及啓発を図りつつ、地域の創意工夫、独創性を基本に、その取組の支援を行うとしている。

また、「食料・農業・農村基本計画」では、「地産地消の推進」として、「地産地消の取組の成功事例や新たな取組等の情報を収集・紹介しつつ、生産者・農業関係団体に限ることなく幅広い者の主体的な取組を促すとともに、取組の核となる直売所において、取り扱う地場農産物の品目・数量の拡大や直売所間の連携を通じた周年的な品揃えの充実等、運営・販売力の強化を図る。」とされている。

これらを踏まえ、農林水産省は、農産物直売所等の整備の支援事業及び「地産地消推進活動支援事業」を実施している。

なお、地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（平成 22 年法律第 67 号）が平成 22 年 11 月に成立し、同年 12 月 3 日に公布された。同法では、国及び地方公共団体は、直売所等の基盤の整備、直売所の運営及び機能の高度化、直売所間の連携の確保・強化等の施策を講ずるよう努めるものとされている。

##### ア 農産物直売所等の整備の支援事業

農林水産省は、農産物直売所等の整備の支援について、単一の事業としてではなく、様々な事業の中で取り組んでいる。

具体的には、例えば、強い農業づくり交付金の地産地消特別枠（平成 19 年度から 22 年度まで）において、地産地消の活動に必要な農産物直売所や加工処理施設などの整備を進める市町村等の取組を支援している。

##### イ 地産地消推進活動支援事業

農林水産省は、地産地消の取組を推進するため、成功事例の収集、分

析及び表彰、地産地消の推進のための人材の育成や他産地への派遣及びあっせん、インターネットを活用した情報の提供等を目的として、平成18年度から21年度までの間、地産地消推進活動支援事業を実施している（21年度を最後に廃止。なお、22年度以降は、「地産地消普及拡大事業（地産地消事例調査・提供事業及び地産地消人材育成・派遣事業）」が実施されている。）。

平成18年度は、農林水産省が指定した事業実施主体が、19年度から21年度までは、公募により選定された事業実施主体（民間団体）が、農林水産省の国庫補助金を受け、当該事業を実施している（18年度から21年度までの4年間に計11事業が実施されている。）。

## 【調査結果】

### ア 農産物直売所等の整備の支援事業

今回、当省が、平成19年度及び20年度に強い農業づくり交付金の地産地消特別枠により農産物直売所等を整備した6事業実施主体の6事業について調査した結果、以下の課題がみられた。

強い農業づくり交付金による交付金を受けた事業実施主体が事業を施行する方法については、「強い農業づくり交付金交付対象事業事務及び交付対象事業費の取扱いについて」（平成17年4月1日付け16生産第8263号農林水産省生産局長、総合食料局長、経営局長通知。以下「交付金取扱通知」という。）に基づき、「直営施行」、「請負施行」、「委託施行」又は「代行施行」によることとされている。

「直営施行」、「請負施行」又は「代行施行」における契約は、原則として、一般競争入札に付するものとされているが、一般競争入札に付し難い場合又は一般競争入札に付して落札に至らない場合（入札者がいない場合を除く。）にあつては、その理由を明確にし、指名競争入札に付するものとされており、「委託施行」においては、「理事会の議決等所要の手続を行うほか、請負施行との比較検討を行い、委託施行によることとした理由を明確にしておく」とされている。

なお、指名競争入札に付して落札に至らなかった場合等のやむを得ない場合には、随意契約によることができるとされている。

また、契約手続の透明性を確保するため、交付対象事業に係る契約については、「競争入札による入札結果については全入札者及び入札金額を、随意契約については契約の相手方及び契約金額を、閲覧等の方法により原則公表する」こととされている。

さらに、都道府県は、事業実施主体の適正な契約手続を確保するため必要な指導を行うこととされている。

今回、強い農業づくり交付金により農産物直売所等を整備した6事業実施主体の6事業における契約の方法等を調査したところ、一般競争入札5件、指名競争入札18件、随意契約9件であった。

しかし、指名競争入札18件は、いずれも指名競争入札とする明確な理由がないことから、一般競争入札が可能と考えられる。また、随意契約9件のうち7件については、随意契約とする明確な理由がないことから一般競争入札又は指名競争入札が可能と考えられる。

この原因としては、強い農業づくり交付金による交付金の交付を受けて実施する事業において、当該事業の実施に必要な契約を行う場合、都道府県が事業実施主体に対し、一般競争入札の実施の指導を徹底していないことが挙げられる。

## イ 地産地消推進活動支援事業

今回、平成18年度から20年度までに合計約3,000万円の補助金を受け地産地消推進活動支援事業を実施した事業実施主体(2事業実施主体)の5事業について、その実施状況を調査したところ、事業の一部として情報誌の作成・配布を年間1,000部と計画して事業実施計画の承認申請及び補助金交付申請を行ったものの、3か年とも発行部数が年間360部(年1回のみ)の発行にとどまっているものがみられた。この理由として、当該事業実施主体は、配信する情報が不足しているとしている。

しかし、当該事業に関する農林水産省の評価をみると、計画どおりの成果がみられるとしている。

また、当該事業実施主体の5事業について補助金の支出の実態を調査したところ、

- ① 帳簿等の記載が的確でなかったもの（1事業実施主体2件）
  - ② 一般競争入札を行うなど競争原理を働かせることにより経費削減の余地があると考えられるもの（1事業実施主体2件）
- など不適切なものがみられた。

①の原因としては、農林水産省が、事業実施主体に対し、帳簿等の的確な記載について指導を行っていないこと、②の原因としては、事業実施主体において、一般競争入札・見積合わせ等が実施されておらず、かつ農林水産省が事業実施主体に対し契約に係る規程の遵守について、適切な指導を行っていないことが考えられる。

#### 【所見】

したがって、農林水産省は、農産物直売所の整備等に係る事業の効果的かつ適正な実施を確保する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 都道府県に対し、事業実施主体が明確な理由もなく指名競争入札又は随意契約を行っている場合は、一般競争入札を徹底するよう指導すること。
- ② 事業実施主体に対し、帳簿等を的確に記載するとともに、当該実施主体の契約に係る規程を遵守するよう指導すること。

## (5) 通い容器の普及促進等の物流効率化に係る事業

### 【制度の概要】

構造改善基本方針では、流通機構の合理化のための構造改善の促進を図るため、実需者及び消費者ニーズを踏まえた流通の合理化及び効率化を推進するとし、具体的な取組として、①生産者、卸・仲卸業者、小売業者等に対する通い容器（注1）の普及・啓発、②配送の共同化、③電子タグ（注2）等のIT技術を活用した流通システムの構築、④低廉な輸送手段の活用（モーダルシフト（トラック輸送から鉄道等輸送への転換））の促進、⑤食品小売業において適正仕入れ等を実現するコスト低減のビジネスモデルの実証・普及を挙げている。

（注1） 段ボール箱に代わって青果物等の流通に使用される外装容器。主としてプラスチック製で、繰り返し使えることが最大のメリットであるほか、組立て時間の短縮等により作業効率の向上が可能となる。また、通気性の良さから予冷効果が高く鮮度・品質保持等に優れているとされている。

（注2） 電波や磁気を通じて情報を読み書きするものであり、データを電子的に格納するためのICチップと、データを無線波により送受信するためのアンテナから構成される。物流プロセスに電子タグを導入することにより、検品等の作業の効率化が期待されている。

農林水産省は、物流作業の効率化を図るため、卸売市場を中心とする生鮮食品流通に電子タグを導入した作業体系を確立・普及するための実証実験を行っている。また、次世代EDI（注3）の普及に向けた標準化等の取組も実施している。

（注3） Electronic Data Interchange（電子データ交換）の略。取引に関する情報の交換を通信回線を介して電子的に行うこと。EDIにより、従来電話やファクシミリが主流であった受発注や請求、納品など取引に伴う情報交換・処理業務を効率化・省力化できる。

これを踏まえ、農林水産省においては、①通い容器の普及に向けて、新技術を活用するビジネスモデルや地方における通い容器の推進体制を構築する取組を支援する「新技術活用ビジネスモデル実証・普及事業」、②卸売市場等における電子タグ導入の実証実験を行う取組を支援する「物流管理効率化新技術確立事業」、③モーダルシフトを推進するため、課題の整理・検討や実証試験を行う取組を支援する「物流コスト改革推進調査事業」、④食品小売業のコスト縮減のモデル事業の実施やその効果の検

証、普及・啓発の取組を支援する「食品小売業コスト縮減モデル検討・実証事業」等を実施している。

これらの事業はいずれも、それぞれの事業の実施主体として選定された事業者に対して、国庫から補助金が交付されている。

また、農林水産省は、社会経済情勢の変化等により稼働率が低い既存の集出荷施設を統廃合し、大規模集出荷施設に集約させることを誘導するため、集出荷施設の統廃合を実施する都道府県に対し、強い農業づくり交付金による交付金を交付している。

## 【調査結果】

### ア 通い容器の普及促進等

今回、21 農協、91 卸売業者及び 69 仲卸業者に対して、通い容器、電子タグ、EDI、鉄道等輸送、共同集荷及び共同配送の利用状況を調査した結果、次の表のとおり、通い容器を利用（一部利用の場合を含む。以下この項目において同じ。）している者は、いずれも 70%を超えている。

また、①電子タグを利用している者は、農協が 4.8%、卸売業者が 0%、仲卸業者が 1.4%、②EDIを利用している者は、農協が 4.8%、卸売業者が 36.3%、仲卸業者が 27.5%、③鉄道等輸送を利用している者は、農協が 33.3%（注1）、④共同集荷を利用している者は、卸売業者が 14.3%（注2）、⑤共同配送を利用している者は、仲卸業者が 21.7%（注3）となっている。

（注1）鉄道等輸送の利用は、青果物輸送を発注する業種の農協を調査した。

（注2）共同集荷の利用は、産地から生鮮品等を集荷する業種の卸売業者を調査した。

（注3）共同配送の利用は、小売業者等の実需者へ配送する業種の仲卸業者を調査した。

通い容器や電子タグ等その他の物流の効率化に係るものについて、今後、その普及を促進するためには、これまでに実施された上記の「新活用技術ビジネスモデル実証・普及事業」等の事業によるコスト縮減効果、費用対効果等を検証し、その結果を踏まえて取り組むことが重要であるが、農林水産省では、このような効果の検証等を行っていない（注）。

(注) 農林水産省は、平成 23 年 1 月現在、電子タグ利用のコスト縮減効果、費用対効果の調査・分析等を実施中である。

表 通い容器等の利用状況

(単位：件、(%))

区 分	農 協	卸売業者	仲卸業者
○通い容器	21 (100.0)	43 (100.0)	36 (100.0)
あり	16 ( 76.2)	31 ( 72.1)	28 ( 77.8)
なし	5 ( 23.8)	12 ( 27.9)	8 ( 22.2)
○電子タグ	21 (100.0)	91 (100.0)	69 (100.0)
あり	1 ( 4.8)	0 ( 0.0)	1 ( 1.4)
なし	20 ( 95.2)	91 (100.0)	68 ( 98.6)
○E D I	21 (100.0)	91 (100.0)	69 (100.0)
あり	1 ( 4.8)	33 ( 36.3)	19 ( 27.5)
なし	20 ( 95.2)	58 ( 63.7)	50 ( 72.5)
○鉄道等輸送	21 (100.0)		
あり	7 ( 33.3)		
なし	14 (66.7)		
○共同集荷		91 (100.0)	
あり		13 ( 14.3)	
なし		78 ( 85.7)	
○共同配送			69 (100.0)
あり			15 ( 21.7)
なし			54 ( 78.3)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 調査対象において全取扱数の一部で取り組んでいる場合も「あり」に含む。

3 通い容器の卸売業者、仲卸業者は青果物の取扱業者数であり、電子タグ・E D I 等の卸売業者、仲卸業者数と一致しない。

4 ( ) 内は、構成比である。

5 上記農協等の通い容器の利用者に対し、そのメリットを聴取したところ、「通気性がよく予冷効果が高い」という意見が最も多く、また、E D I の利用者に対し、そのデメリットを聴取したところ、「システムの導入費及びシステム使用料の負担が大きい」という意見が最も多い。

また、農林水産省は、平成 16 年度から 20 年度までに、通い容器の普及促進等に係る事業を実施した 3 事業実施主体の 18 事業に対し、合計約 8 億円の補助金を交付している。

今回、上記 3 事業実施主体が実施した 18 事業について補助金の交付及び支出の実態等を調査したところ、次のとおり、不適切なものがみられた。

- ① 人件費の積算根拠を確認していないにもかかわらず、農林水産省が額の確定をしていたもの（1 事業実施主体 4 件）
- ② 一般競争入札を行うなど競争原理を働かせることにより経費削減

の余地があると考えられるもの（1事業実施主体1件）

- ③ 事業実施主体の職員が作業を実施したため、経費が割高になっていたもの（1事業実施主体1件）
- ④ 補助金等支出明細書と実績報告書・総勘定元帳の記載内容が相違しているにもかかわらず、農林水産省が是正させていなかったもの（1事業実施主体1件）
- ⑤ 補助金等支出明細書とその根拠となる証拠書類等の記載内容が相違しているにもかかわらず、農林水産省が是正させていなかったもの（1事業実施主体1件）

## イ 集出荷施設の統廃合の推進

### (7) 事業の施行に当たっての競争性の確保

前述のとおり集出荷施設の統廃合については、強い農業づくり交付金による交付金を都道府県に対して交付することにより推進されているところ、項目2(4)アで述べたとおり、強い農業づくり交付金による交付金を受けた事業実施主体が事業を施行する方法については、交付金取扱通知に基づき、「直営施行」、「請負施行」、「委託施行」又は「代行施行（平成17年度は系統施行）」のいずれかによることとされている。また、「請負施行」又は「代行施行」における契約は、原則として、一般競争入札に付することとされている。

今回、集出荷施設の統廃合等を行うため、平成17年度から20年度までに強い農業づくり交付金による交付金の交付を受けた10事業実施主体の契約25件（契約額は合計約51億円）について調査したところ、

- ① 4事業実施主体の10件の請負施行（契約額は合計約10億円）において指名競争入札又は見積合わせが行われているが、その理由が明確でない
- ② 全ての代行施行の契約（3事業実施主体の6件。契約額は合計約4,200万円）において一般競争入札又は指名競争入札が行われず、随意契約となっている

といった状況がみられた。

この原因としては、強い農業づくり交付金による交付金の交付を受けて実施する事業において、当該事業の契約を行う場合、都道府県が事業実施主体に対し、一般競争入札の実施の指導を徹底していないことが挙げられる。

#### (イ) 事業結果及び事業評価の適切な公表

強い農業づくり交付金による交付金が交付された事業については、事業終了後、交付金実施要領に基づき、都道府県知事が当該事業の概要を当該都道府県のホームページに掲載するなどの方法により、公表することとされている。しかし、今回調査した集出荷施設の統廃合に係る 13 道県の 21 事業のうち、事業が終了した 7 道県の 11 事業について、交付対象事業の概要の公表状況をみたところ、2 県の 5 事業で公表されていない。

また、平成 22 年度に改正される前の交付金実施要綱では、事業の評価について、事業実施主体が事業実施計画の目標年度の翌年度に、目標年度における成果目標の達成状況を自ら評価することとされている。また、その結果について、都道府県に対して報告するとともに、事業実施主体、都道府県知事、地方農政局長等において公表するとされている。

しかし、今回調査した 13 道県の 21 事業のうち、平成 21 年度までに評価年度が到来し、事業評価が行われた 5 県の 5 事業について、事業の評価結果の公表状況を調査したところ、2 県の 2 事業で公表されていない。

このように事業概要及び事業評価が公表されていない要因としては、農林水産省が公表時期を明らかにしていないことが挙げられる(注)。

(注) 当省の調査時の指摘により、平成 23 年度の交付金実施要綱に「原則として事業評価を行った年度に、その結果を公表する」と公表時期を明記している。

#### 【所見】

したがって、農林水産省は、通い容器の普及促進等の物流効率化に係る

事業の効果的かつ適正な実施を確保する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 通い容器の普及促進等に関してこれまで実施されてきた事業の効果等を検証し、その結果を踏まえ、通い容器等の普及・啓発を行うこと。
- ② 通い容器の普及促進等に係る補助金の適正な執行を図るため、補助金等支出明細書及び実績報告書において、事実と異なる内容及び項目については、早急に厳格かつ適正な対応措置を講ずること。
- ③ 都道府県に対し、請負施行について、事業実施主体が明確な理由もなく指名競争入札又は随意契約を行っている場合は、一般競争入札を徹底するよう指導すること。また、代行施行の契約を結ぶ場合は、事業実施主体が競争入札を確実に履行するよう指導を徹底すること。
- ④ 集出荷施設の統廃合に係る事業の概要が適切に公表されるよう、交付金実施要領等に公表の時期を明記するとともに、都道府県に対し適切に公表するよう指導すること。

## (6) 水産物の新たな流通経路の構築に係る事業

### 【制度の概要】

国産水産物の流通については、「水産基本計画」において、「前浜ごとの様々な水産物の販路を求める産地と鮮度が良く安全な水産物を求める消費者とをつなぐ、産地直送を含む多様な流通経路の構築を図る」とされ、また、「消費者ニーズに即した新製品の開発、総菜等の近年需要が伸びている分野への販路の開拓、中食産業・外食産業等の他産業との連携を促進し、水産加工品の新たな需要の創出を図る」とされている。

これらを踏まえ、農林水産省は、国産水産物に係る流通部門の構造改善を推進するため、「国産水産物安定供給推進事業」、「水産物流通構造改革事業」等の取組を実施している。

### ア 国産水産物安定供給推進事業

国産水産物安定供給推進事業は、水産業協同組合等が最終実需者とあらかじめ締結した直接取引に関する契約に基づき漁業者から買い取った水産物及びその加工品を当該実需者に売却する事業(直接取引推進事業)に対して、財団法人魚価安定基金(以下「基金」という。)を通じて、助成を行うものである。具体的には、基金が国の補助金等を受けて、国産水産物安定供給推進事業資金を造成し、直接取引推進事業を行う水産業協同組合等(事業実施主体)に対し、国産水産物の買取り代金に係る金利、保管経費、簡易な加工経費を助成している。

なお、本事業は、平成 21 年度を最後に廃止されている。

### イ 水産物流通構造改革事業等

農林水産省は、国産水産物の流通の構造改善に資するため、平成 17 年度から 21 年度までに、①国産水産物新需要創出ビジネスモデル事業(17 年度及び 18 年度)、②水産物流通構造改革事業(19 年度及び 20 年度)、③水産物産地販売力強化事業(21 年度以降)を実施している(注)。

(注) 国産水産物新需要創出ビジネスモデル事業は平成 18 年度を最後に、水産物流通構造改革事業は 20 年度を最後に、それぞれ廃止されている。

これらの事業は、いずれも、農林水産省が、事業を実施する事業者を選定し、当該事業者に対して国庫から補助金を交付することにより、事業の目的を達しようとするものである。

## 【調査結果】

### ア 国産水産物安定供給推進事業

- ① 今回、平成 19 年度から 21 年度までの基金の助成実績を調査したところ、次の表のとおり、各年度とも資金造成のため基金は国から補助金の交付を受けているが、助成実績が少ないため、毎年度収入の大部分を繰り越しており、22 年度の収入総額は約 24 億 6,900 万円となっている。

一方、基金が平成 21 年度に承認し、22 年度以降に助成金を交付する事業は 19 件で、その支出総額は約 10 億 4,100 万円であることから、約 14 億 2,800 万円が残余資金となる。使用見込みのない資金については、速やかに国に返納することが重要である。

なお、助成対象事業の実施期間は、事業開始後 1 年内とし、連続する 2 つの会計年度内とされていることから、例えば、平成 22 年 3 月に承認された事業については、その事業終了時期は 23 年 3 月までの期間である。

表 直接取引推進事業の支出状況

(単位：千円)

区 分	補 助 金	収 入 総 額 (a)	支 出 額 (b)	繰 越 額 (a)-(b)
平成 19 年度	1,400,000	1,899,148	126,341	1,772,807
20 年度	1,200,000	2,981,694	280,877	2,700,816
21 年度	300,000	3,003,878	535,272	2,468,606
22 年度	0	2,468,606	1,040,652	1,427,954

- (注) 1 基金の資料に基づき当省が作成した。  
 2 平成 20 年度「繰越額」は、四捨五入の関係で一致しない。  
 3 平成 21 年度の支出額は、未払い分も含む。  
 4 平成 22 年度の収入総額は、当該年度に発生する運用益は含まない。

- ② 直接取引推進事業を行う水産業協同組合等は、「魚価安定基金造成事業実施要領」(昭和 51 年 12 月 2 日付け 51 水漁第 6339 号農林水産事務次官依命通知。以下この項目において「事業実施要領」という。)により、事業開始前に水産庁長官の承認を受けた事業実施計画に基づき、対象水産物の取引に関する契約（以下この項目において「取引契約」という。）を締結するとされている。

今回、平成 20 年度に直接取引推進事業を実施した 5 事業実施主体における 65 取引契約を調査したところ、事業終了後の日付で取引契約を締結しているものが 3 契約みられた。

この原因としては、農林水産省及び基金が、厳正な審査を行っていないことが挙げられる。当該 3 契約に係る事業については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号）の規定上も問題があると考えられることから、農林水産省は、早急に事実確認を行った上で必要な措置を講ずる必要がある。

また、当該 65 取引契約のうち 15 取引契約において、事業実施計画の承認を受ける前に取引契約を締結している状況がみられた。承認前の取引契約について、農林水産省は、「水産物流通の商慣行では、必ずしも取引商品の変更・追加等の度に契約書が交わされるものではないこと等を踏まえ、事業の趣旨に即して新たに直接取引が開始されるものについては、必ずしも承認を受けた事業実施計画に基づき交わした契約書の添付を要せず、当該最終実需者との間で既存の取引関係があることを証する従前の契約書等でも可とする運用とした。」としている。

しかし、承認前の取引契約に係る運用については、事業実施要領等に明記されていない。このため、農林水産省は、事業の透明性等を確保する観点から、事業実施要領等に当該運用を明文化する必要があると考えられる。また、今後、類似の事業を実施する場合は、このような状況が発生しないよう、実施要領等を明確にし、適切な運用が確保されることが重要である。

## イ 水産物流通構造改革事業等

今回、平成 17 年度から 20 年度までに国産水産物新需要創出ビジネスモデル事業及び水産物流通構造改革事業により補助金を交付された事業実施主体（2 事業実施主体）におけるこれらの補助金の交付及び支出の実態等について調査した結果、次のとおり、不適切なものがみられた。

- ① 補助目的以外の用途に使用していたもの（1 事業実施主体 3 件）
- ② 職員の月給等は申請できない経費とされているにもかかわらず、これを交付していたもの（1 事業実施主体 2 件）
- ③ 複数の者から見積合わせを行うなど競争原理を働かせることにより経費削減の余地があると考えられるもの（1 事業実施主体 2 件）
- ④ 補助金等支出明細書の記載が誤っているにもかかわらず、農林水産省が是正させていなかったもの（1 事業実施主体 2 件）

このような問題がみられた原因としては、農林水産省が、事業実施主体から提出された実績報告書及び補助金等支出明細書を的確に審査していないことが挙げられる。

### 【所見】

したがって、農林水産省は、水産物の新たな流通経路の構築に係る事業の適正な執行を図る観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 直接取引推進事業について、
  - i) 使用見込みのない資金については、速やかに国に返納させること。
  - ii) 事業実施要領上、助成対象に該当しない契約に対して行われた助成については、早急に厳格かつ適正な対応措置を講ずること。また、今後類似の事業を実施する場合は、事業の透明性を確保する観点から、実施要領等の明確化を図り、適切な運用を行うこと。
- ② 国産水産物新需要創出ビジネスモデル事業及び水産物流通構造改革事業について、申請できない経費を交付しているもの及び補助目的以外の用途に使用しているものについては、早急に厳格かつ適正な対応措置を講ずること。