

インフラ経営改革の視点から「卸売市場」の機能転換を考える

Functional transformation of the "wholesale market" from the perspective of infrastructure management reform



黒石 匡昭：PAパートナーズ株式会社 代表取締役、公認会計士

略 歴

1971年生まれ。1995年大阪大学経済学部卒。1999年公認会計士試験第2次試験合格、大手監査法人にて監査／財務アドバイザー業務を経て、2005年より現EY新日本有限責任監査法人（新日本パブリックアフェーズ株式会社取締役兼務）。インフラアドバイザー責任者及び政府・パブリックセクター責任者を務める。2021年独立し、2022年より現職。

1. はじめに—インフラ経営改革の視点から

私はこれまで数多くの分野の“インフラ”経営改革に関与してきた。空港をはじめとして地方鉄道・バスといった地域公共交通、水道・下水道・ガスといったユーティリティ、病院・介護施設といったヘルスケア分野。いずれも私たちが市民生活や経済活動を健全に営むために必要不可欠な基盤となるもの、それが“インフラ”である。

昨今、そのかけがえのない存在であるはずの“インフラ”が朽ち果てようとしている。もしくはこの先維持持続していけるかがどうか全く不透明な状況である。まさしく“インフラ”危機である。

私に関与してきた案件でも、すべてで経営改革・構造改革が成功してきたわけではない。ただ、それぞれのインフラ各分野をとりまく諸制度は違えど、根本的な問題点・原因は似通っているというのが率直な実感だ。

昨年大河ドラマで話題となった渋沢栄一、後藤新平ら時代の寵児たちが作り上げてき

た“インフラ”は素晴らしいものだった。この国の明るい将来を見据えて、後世のために素晴らしい基盤をゼロから創り上げてきてくれたわけである。しかし時の流れを経て、これがとても素晴らしいものとは言えない状況に追い込まれてしまっている。明るい将来どころか、目の前の危機に瀕しているわけである。その時代時代のインフラ経営者たちが、未来をどう考え、どうアクションしてきたか。その積み重ねが現在なのである。この“インフラ”経営を、この時代に合わせて改変、改修していくか、もしくは渋沢らのように新たに再構築するのかが問われている。このような大局的視点から、この「卸売市場」をはじめとする生鮮物流インフラを考えていきたい。

2. “インフラ現代病”と公共性の再定義

全国の卸売市場の現状実態は多くの識者が既にご指摘済みである。一部の都市部の市場を除いて、ほとんどの市場は多くの時間閑古

鳥が鳴いており、困窮状態にある。その困窮の形にもいろいろあって、ヒト不足（仲卸事業者減等）、品不足（市場経由率減）、そして共通するのがカネ不足である。多くの市場の施設が老朽化してきており、建て替えが急務なのにその資金がないというわけである。施設整備は公共（自治体）の責任だろうと市場で働く関係者（卸、仲卸事業者）は公共に期待する。公共は厳しい財政事情の中あらゆる分野で行財政改革を強いられ、公務員も削減され、ヘトヘト状態である。さて、どうすればよいのか。

事実、これまで全国の中央・地方卸売市場の多くは公共が直営してきた。しかし、食を取り巻く時代環境変化は生産者サイドだけでなく消費者サイド（量販店の隆盛、趣向の多様化等）も著しく、市場経由率の減少などを証左に、その歴史的使命は薄れてきていると

いわれている。そして、公共が税金で施設の更新投資をしていく体力（財源）はもはやもうない。市場関係者（卸、仲卸事業者）たちもヘトヘトである。

この「卸売市場」はもはやいらないのではないか。識者の間でもよくこの議論が出る。

しかし、「食を支えるインフラ」としての政策的意義、その視点からの存在意義はそう簡単になくなるものではない。むしろ、現下の世界情勢を考えた食糧安全保障の観点、対外輸出戦略商品としての意義の観点からはその重要性は高まっているともいえる。まさに、「公共性」というマジックワードがカタチ（＝役割）を変えるべきなのではないか。

実は、さまざまな他インフラ分野でも同様の病魔に侵されている。長年かけて、公共性の名のもとに肥大化し、公金が投入され、周辺関係者がそれぞれのビジネス利益拡大のため

令和3（2021）年3月

東京都中央卸売市場経営指針の概要

1 本指針の位置付け等

○ 市場を取り巻く環境が変化する中であっても、都民生活における重要な使命を将来にわたり果たすことができるよう、今後の市場経営のビジョンを示すもの。

【本指針のポイント】

- 市場が目指すべき終局的なゴールを「都民生活の幸せの実現」として再定義
- 市場の機能の本質的な要素である「結び」と「信頼」を考え方の基軸に。
- 「2040年代の中央卸売市場の姿」と、「持続可能な市場経営」の実現を目指す。
- 今後の取組について7つの方向性を示す。

本指針を踏まえて、今後の具体的な取組とスケジュールを示す経営計画（仮称）を令和3年度に策定

＜市場の機能の本質的な要素＞

東京都HPより

めに構造を作り上げてきた。ところがマーケット需要減退という環境変化を突きつけられ、それに全く対応できない。公共も全体最適のための調整行司役として構造改革のガバナンスをふるうべきところ、それもできない。これが私が言うところの“インフラ現在病”である。

「公共性」を現在目線&将来目線から再検討し、再定義していくこと。肥大化した「公共性」をそぎ落とし、本当に必要な機能・役割はなにかを真剣に考えなおすこと。それが現代のインフラ経営改革を考えるときの一丁目一番地なのではないかと私は考えている。

東京都の中央卸売市場が数年がかりでこの見地から検討をすすめる、「東京都中央卸売市場経営指針（R3年3月公表）」、「東京都中央卸売市場経営計画（案）（R4年1月現在パブコメ中）」として取りまとめているのは

業界全体にとって非常に参考になる。

3. 構造改革の具体策

公共性を再定義して今までの概念をゼロベースで見直すと、公共（自治体）が負うべき責任範囲、役割、機能が変わってくる。

施設更新期になんでもかんでも公共に「おんぶに抱っこ」で施設、設備のすみずみまで税金で賄ってくれというような話はよくある話しであるが、そのような市場関係者の過度の甘えは許容されなくなる。

一方で、公共も旧来型のカタチにとらわれず絶えず内外の環境を把握して全体調整役としての責務を発揮しなければならない。すなわち、置かれた環境や条件下で個別最適に走りがちな市場関係者（卸、仲卸事業者）をどう調和させ、融合させ、そして健全な競争、

東京都中央卸売市場経営計画（案）の概要

令和4年1月
中央卸売市場

I 経営計画の概要等				
<p>本計画の位置付け等</p> <p>○東京都中央卸売市場経営指針（令和3年3月策定）に掲げる「2040年代の中央卸売市場の姿」及び「持続可能な市場経営」の実現に向け、今後5年間で、都が取り組む施策と財政計画を示す中期経営計画</p> <p>○計画期間：5年間（令和4（2022）年度～令和8（2026）年度）</p>	<p><2040年代の中央卸売市場の姿></p> <table border="1"> <tr> <td>中核機能の強化による市場の強靱化</td> <td>最先端技術等による高付加価値なサービスの提供</td> <td>多様な社会的役割の発揮</td> </tr> </table>	中核機能の強化による市場の強靱化	最先端技術等による高付加価値なサービスの提供	多様な社会的役割の発揮
中核機能の強化による市場の強靱化	最先端技術等による高付加価値なサービスの提供	多様な社会的役割の発揮		
<p>今後の市場経営の方向性</p> <p>○市場を経営する都の立場を捉え直し、それぞれの立場に沿った取組を着実に推進（右図）</p> <p>○市場業者の稼ぐ力の強化につながる市場の活性化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・DXの推進等による商流の高度化・効率化や輸出拡大に向けた活動等の支援など、意欲ある市場業者の取組を後押しすることなどにより、市場業者の稼ぐ力を強化し、市場を活性化 <p>○市場会計の財政状況の改善</p> <ul style="list-style-type: none"> ・持続可能な市場経営のため、遅くとも2040年代の市場会計の経常収支黒字化に向けた取組を推進 ・市場運営費の縮減や収入確保等の当面の経営改善の取組を実施するとともに、経営状況等のより精緻な分析を踏まえた更なる経営改善策を検討、実施 ・市場の活性化により取扱数量や取扱金額を伸ばし、市場会計の主たる財源である使用料収入を増加させるとともに、使用料のあり方を検討 ・財政状況の改善に向けた第一歩を踏み出さなければ、収支の身の丈に合った規模となるよう各市場のあり方を改めて見直した上で、統廃合を行うことが避けられず、本計画期間における市場の活性化や収入確保に向けた取組の成否は極めて重要 	<p><市場を経営する都の3つの立場></p> <table border="1"> <tr> <td> <p>〈開設者〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中央卸売市場全体の機能の最適化 ・各市場の機能強化 </td> <td> <p>〈施設管理者〉</p> <p>市場施設の計画的な維持更新</p> </td> <td> <p>〈市場会計の管理者〉</p> <p>強固で弾力的な財務基盤の確保</p> </td> </tr> </table>	<p>〈開設者〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中央卸売市場全体の機能の最適化 ・各市場の機能強化 	<p>〈施設管理者〉</p> <p>市場施設の計画的な維持更新</p>	<p>〈市場会計の管理者〉</p> <p>強固で弾力的な財務基盤の確保</p>
<p>〈開設者〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中央卸売市場全体の機能の最適化 ・各市場の機能強化 	<p>〈施設管理者〉</p> <p>市場施設の計画的な維持更新</p>	<p>〈市場会計の管理者〉</p> <p>強固で弾力的な財務基盤の確保</p>		

東京都HPより

条件環境をつくり、大事な“インフラ”を守っていくか、それが公共の役割であるはずである。

具体的には、今までは出してなかった「一般会計からの繰入」という税金からのミルク補給も政策的ロジックとともに考え直さねばならないだろう。また、それに伴って市場関係者が負担する市場利用料の在り方も見直さなければならないだろう。ただ市場利用料という負担を増額するのではなく、いかに市場事業者に向きあうインセンティブを働かせるかという方向に誘導できるような使用料体系設計の見直しが望ましい。

従来までの卸、仲卸、売買参加者という事業者の区割りも考え直してみるのも選択肢の一つかもしれない。それぞれが規制範囲の中で活動することがあたりまえになっている状況を打ち壊すことができる。ただ、それを利用して活躍してくれる意欲と能力ある事業者の存在が必要ではあるが。

4. “官民連携”

構造改革の一つの手として“官民連携”への移行もある。官民連携という言葉もマジックワードであるが、官民連携（PPP：パブリックプライベートパートナーシップ）にもカタチはさまざまあるものの、実は各界でも成功事例というのはさほど多くない。「民間にまかせれば自動的によくなるんでしょ」といったような安易な官民連携が多いからである。真の官民連携PPPのためには、公共の本気の覚悟と本気の構造改革スキームが伴っ

ていなければ絶対に成功しない。これが私の実経験である。

この卸売市場分野においても、なんらか新しい官民連携PPPが考えられそうではある。一部の都心市場を除けば地方の卸売市場は一日の大部分の時間は閑古鳥である。地方都市の中心市街地や交通の要所に広大な用地をもっていながら有効に活用・稼働させているとはいえない状況がある。ここをターゲットに民間の知恵を発動してもらえばなんらかイノベーションが起こるのではないか。どのような付加価値を生み出す機能転換を果たせばよいのか。高付加価値物流拠点化、商業拠点として複合施設化等々考えられうる。

しかし、先行事例として官民連携の取り組みはいたって限定的である。前述したような構造改革にまで踏み込んだ事例はまだないのが実態である。

令和元年に滋賀県の大津市が大津市地方卸売市場改革でここまで踏み込んだPPPスキームへのチャレンジ試みたが、結局民間事業者と契約妥結にまで至らなかった。覚悟ある公共と覚悟ある民間事業者がマーケットにいてくれないといいPPPにはならない。大変難しい話である。

5. 農産物生鮮流通イノベーション

民間の活力に期待するのも一つではあるが、いい民間パートナーがいらないと言って立ち止まってもいけない。それこそ昨今の“DX”の流れは、特定の分野に限った話ではない。

現在、国を挙げて戦略的に集中する研究分野「戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）」の中の一つにこの生鮮物流分野を扱っているプロジェクト（「スマートフードチェーン」研究プロジェクト）がある。極度にDX化の点で立ち遅れている農産物生鮮流通の世界にデータマネジメントを導入。データ化し、ストックし、分析し、付加価値化させる。そして、すべての農産物の上流から下流までの物流サプライチェーンを見える化する。これにより、高付加価値生産物が品質棄損せず中間物流を経て消費者まで届けている品質保証ができるようになる。補助金漬けの生産者から、自立する生産者への脱皮を誘導するのが目的である。

このような研究開発プロジェクトも研究で終わらせてしまっただけでは意味がない。社会実装するところまでもっていかなければ意味がな

いのである。まさに新時代に向けて、上流にも下流にも接続している結節点である卸売市場が、このような先鋭的取り組みを積極的に取り込むなどのアクションを期待したい。

6. 協調領域

先にも書いた通り、この卸売市場を取り巻く“インフラ危機”脱出への処方箋は簡単ではない。皆それぞれがタコつぼの中で個別最適に善処しても効果は限られている。この業界全体にあらたな価値を創造しないと、このまま尻すぼみにならざるをえない。すなわちインフラがサステナブルじゃない。誰かが、何とかしないとイケない。

とはいえ、卸売市場はただでさえ制度的に多層に細分化された事業者構造になっており、縦割り横割りが激しい。システム投資と

(B-1) 生産から流通・消費までのデータ連携により最適化を可能とするスマートフードチェーンの構築



生産から加工・流通・販売・消費・輸出に至るまでの様々なセンシングデータを自動的に蓄積し、ビッグデータ化



スマートフードチェーンデータプラットフォーム



いった新しい一手を打つにも個別バラバラに勝負していても勝ちが明かないし、そもそもデータ戦略として「標準化」がなされていないデータは意味がない（価値を持たない）。市場関係者の中で、“全体最適”を大声で言い出せるのは公共しかいない。“協調領域”を皆で負担をシェアしたうえで、健全な競争をする。それがこの構造改革策の大儀である。

公共直営の卸売市場が、前述したこのスマートフードチェーンの運営主体となるのはどうか。市場の開設者たる自治体が新しい役割を担うのである。多数の上流下流の利害関係者たちとの利害調整・交渉が必要であり、公共の立場はその武器になる。

農産物流通のハブ役としての機能転換。新しい価値創造を生み出し、利益を適切に分配する行司役。公共（自治体）にももう一步二歩新しい役割が期待されているのではないか。

7. 終わりに

この国の新しいインフラ経営改革、インフラ創造のために、だれかが多様な関係者との手のかかる利害調整を買って出なければならぬ。だれかが“協調領域”を創り出し、負担を縮減化したうえで、イノベーティブな民間プレーヤーが競争する社会を創造すべき。官でも民でもいい。とにかく誰かがやらねばいけない。それが私の想いである。