

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	合理的な価格形成の実現に向けて －食品等流通法・卸売市場法改正案－
著者 / 所属	天野 英二郎 / 農林水産委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	475号
刊行日	2025-4-25
頁	29-38
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250425.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

合理的な価格形成の実現に向けて

— 食品等流通法・卸売市場法改正案 —

天野 英二郎
(農林水産委員会調査室)

《要旨》

本稿ではまず、本法律案提出の背景（食料・農業・農村基本法の基本理念（①食料の持続的な供給、②食料の合理的な価格の形成）の実現）を紹介する。

次に、本法律案の主な内容（①のための事業活動計画・連携支援計画の認定制度と認定を受けた事業者に対する支援措置、②のためのコスト指標の作成と食品等事業者間の協議に関する努力義務規定、卸売市場での対応）の概要を説明する。

最後に、本法律案の主な論点として、①食品等の価格形成の在り方、②コスト指標作成団体による指標作成の実効性の確保、③持続的な食料システム的确立に向けた事業活動計画の認定を取り上げ、基本法の理念の実現に向けた課題を明らかにする。

1. 本法律案提出の背景

「食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律及び卸売市場法の一部を改正する法律案」（閣法第45号。以下「本法律案」という。）は、「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号。以下「基本法」という。）の基本理念（①食料システムの関係者による持続的な供給の確保、②合理的な費用を考慮した食料の価格形成）¹を実現するため、第217回国会（令和7年常会）に提出された。そこで最初に、本法律案が提出された背景について、基本法改正に至る経緯を含め簡単に紹介する。

農林水産省の食料・農業・農村政策審議会基本法検証部会（令和4年10月設置。以下「検証部会」という。）における基本法改正の検討の中で、価格形成について農業・食品産業には、生産者が需要に合わせた生産にシフトできていないこと、デフレ経済下における低価格競争の普遍化で生産コストを考慮した価格形成ができていないこと、環境と調和の取れ

¹ 基本法第2条第5項は、「食料の合理的な価格の形成については、……食料システム（……）の関係者によりその持続的な供給に要する合理的な費用が考慮されるようにしなければならない」と定める。

た農業の推進や食品ロス削減など持続可能な食品産業への転換が必要であること等の課題があるとされた²。

そして、「消費者や実需者のニーズに応じて生産された農産物について、市場における適正な価格形成を実現し、生産者、加工・流通事業者、小売事業者、消費者等からなる持続可能な食料システムを構築する³」観点から基本法の基本理念を見直す方針が示された。

これを受けて政府は、基本法の基本理念の見直し等を内容とする「食料・農業・農村基本法の一部を改正する法律案」を第213回国会（令和6年常会）に提出し、改正案は令和6年5月に成立、改正法は同年6月に公布・施行された。

また、基本法改正案の国会提出に先立つ令和5年8月、農林水産省は、「適正な価格形成に関する協議会」を設置し、「持続可能な食料供給の実現に向けて、課題の分析を行いつつ、フードチェーンの各段階でのコストを把握し、それを共有し、生産から消費に至る食料システム全体で適正取引が推進される仕組みの構築を検討する⁴」こととした⁵。

その後、政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2024」（骨太方針2024。令和6年6月閣議決定）等において、食料の合理的な価格形成のための法制度を検討し、令和7年常会への提出を目指す旨の方針を決定した。

政府は、これらの経緯を経て検討を進め、令和7年3月、本法律案を閣議決定し、第217回国会（常会）に提出した。

2. 本法律案の概要

本法律案は、「食品等の流通の合理化及び取引の適正化に関する法律」（平成3年法律第59号。以下「食品等流通法」という。）及び「卸売市場法」（昭和46年法律第35号）を改正するものである。

まず、食品等流通法の改正案は、①食品等の持続的な供給の実現に向けた事業活動の推進のための措置、②食品等の取引の適正化のための措置を主な内容とし⁶、卸売市場法の改正案は、③中央卸売市場及び地方卸売市場⁷の開設者が取引される「指定飲食料品等」やその費用の指標等を公表することを主な内容としている。

（1）食品等の持続的な供給の実現に向けた事業活動の推進

² 検証部会「中間取りまとめ」10、11頁（令和5年5月）

³ 前掲脚注2 13頁

⁴ 「適正な価格形成に関する協議会 開催要領」（令和5年8月）

⁵ 同協議会には、「飲用牛乳ワーキンググループ」、「豆腐・納豆ワーキンググループ」、「米ワーキンググループ」及び「野菜ワーキンググループ」が設置され（令和7年4月10日現在）、それぞれの品目について検討を行っている。

⁶ 食品等流通法の改正案には、これら以外に、法律の題名を「食品等の持続的な供給を実現するための食品等事業者による事業活動の促進及び食品等の取引の適正化に関する法律」に改めること、法律の目的に食料システムにおける食品等事業者の役割等を明記すること（第1条）等がある。

⁷ 中央卸売市場とは、取扱品目の区分に応じた施設規模の基準（野菜・果実の場合は面積1万㎡以上等）に該当し、認定要件（業務規程に差別的取扱いの禁止等を掲げること等）に適合して、農林水産大臣の認定を受けた市場である。中央卸売市場は65市場（令和5年度末）あり、その取扱金額は3兆7,100億円（令和4年度）である。また、地方卸売市場とは、中央卸売市場と同様の認定要件に適合し、都道府県知事の認定を受けた市場である。地方卸売市場は901市場（令和4年度末）あり、その取扱金額は2兆9,200億円（令和4年度）である（（出所）農林水産省「令和5年度卸売市場データ集」1、2、16頁（令和6年9月））。

本法律案では、食品等の持続的な供給を実現するため、食品等事業者⁸が単独で又は共同して作成する「ア 安定取引関係確立事業活動」、「イ 流通合理化事業活動」、「ウ 環境負荷低減事業活動」又は「エ 消費者選択支援事業活動」に関する計画（以下「事業活動計画」という。）、複数の事業者が連携してア～エの事業活動を支援するために作成する「オ 連携支援事業」に関する計画（以下「連携支援計画」という。）について、農林水産大臣による認定制度を創設する⁹（各事業活動及び連携支援事業は、図表1及びア～オを参照）。

事業活動計画の認定を受けた食品等事業者は、中小企業等経営強化法の特例措置（設備投資に対する即時償却・税制控除の上乗せ等）、国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構¹⁰の研究開発設備等の供用等、株式会社日本政策金融公庫¹¹の長期低利融資、産業競争力強化法の特例措置（設備投資に対する税額控除・特別償却、事業再編に係る登記の税率軽減等）の支援を受けることができる¹²。また、事業活動計画の認定を受けた食品等事業者及び連携支援計画の認定を受けた事業者は、食品等持続的供給推進機構¹³による債務保証の支援を受けることができる¹⁴。

ア 安定取引関係確立事業活動

安定取引関係確立事業活動は、食品等事業者と農林漁業者の取引機会の拡大や継続的な取引の実施など、安定的な取引関係の確立を図る事業活動である。また、事業活動と併せて行う任意の取組として、技術の研究開発、会社の合併・分割・出資の受入れ、会社の設立・清算等の取組が規定されており、以下のイ～エも同様である。

事業活動の対象者は、食品等事業者のほか、取引の相手方の農林漁業者、技術の研究開発を行う事業者が規定されている。

イ 流通合理化事業活動

流通合理化事業活動は、食品等の流通の合理化、品質管理又は衛生管理の高度化等により、食品等の流通の経費の削減、価値の向上又は新たな需要の開拓を図る事業活動である。

事業活動の対象者は、食品等事業者のほか、技術の研究開発を行う事業者が規定されており、以下のウとエも同様である。

ウ 環境負荷低減事業活動

環境負荷低減事業活動は、温室効果ガス排出量の削減、食品廃棄物等の発生抑制など、環境負荷の低減又は資源の有効利用を図る事業活動である。

⁸ 食品等の製造・加工・流通・販売を行う事業者（本法律案による改正後の食品等流通法第2条第2項。以下（1）、（2）の脚注の条文番号は同様に、改正後の食品等流通法のもの指す）。

⁹ 第2条第4項～第8項、第6条～第12条。

¹⁰ 「国立研究開発法人農業・食品産業技術総合研究機構法」（平成11年法律第192号）に基づき、我が国の農業と食品産業の発展のため、基礎から応用まで幅広い分野で研究開発を行う機関。

¹¹ 「株式会社日本政策金融公庫法」（平成19年法律第57号）に基づき、一般の金融機関が行う金融を補完することを旨としつつ、国民一般、中小企業者及び農林水産業者の資金調達を支援するための金融の機能を担う株式会社。

¹² 第13条～第15条、第17条。

¹³ 食品等流通法に基づき、農林水産大臣は食品等の流通の合理化を促進することを目的とする一般社団法人又は一般財団法人を指定することができる。現在、公益社団法人食品等流通合理化促進機構が指定されている。

¹⁴ 第23条。

図表1 事業活動計画・連携支援計画制度



注 ◎：必須、○：任意

ア～オの「必須の取組」：「計画」列で説明している事業活動・連携支援事業の取組

ア～エの「必須の取組」の「公庫・長期低利融資等」：機構の債務保証等を含む

「経営力向上」の「中小企業等経営強化法の特例措置」：設備投資に対する即時償却・税額控除の上乗せ等

「脱炭素化」の「産業競争力強化法の特例措置」：設備投資に対する税額控除・特別償却等

「事業再編」の「産業競争力強化法の特例措置」：事業再編に係る登記の税率軽減等

「補助金適正化法の特例措置」：補助金で整備した施設の他用途への転用手続の簡素化等

(出所) 本法律案、農林水産省「食料の持続的な供給に関する法制化について」（令和7年3月）を基に筆者作成

エ 消費者選択支援事業活動

消費者支援選択事業活動は、環境負荷の低減又は資源の有効利用に資する食品など、持続的な供給の実現に配慮した食品等について、一般消費者の選択に資する情報の伝達を図る事業活動である。

オ 連携支援事業

連携支援事業は、食品事業者間の取引機会の創設、技術に関する研究開発及び成果移転の促進、市場に関する調査研究及び情報提供、経営能率向上の促進、資金融資の円滑化、研修など、上記ア～エの事業活動の支援事業を行う事業である。

(2) 食品等の取引の適正化

食品等の価格は本来、公正かつ自由な競争の下、「需給事情及び品質評価が適切に反映」(基本法第39条¹⁵) されるように形成されることが必要とされる。

しかし我が国では、デフレ経済が長く続き、「国内の農産物・食品価格はほとんど上昇しないまま推移し」、「消費者も低価格な食料を求めるようになる中で、安売り競争が常態化し、サプライチェーン全体を通じて食品価格を上げることを敬遠する意識が醸成・固定化¹⁶」される弊害を生じ、事業者の疲弊を招くことになっている。

このような中、食品等の持続的な供給を可能とするには、事業者間の取引において、優位な立場にある事業者が、商慣習の見直しや取引価格へのコスト転嫁を一方的に阻むような事態を取り除く必要がある。

ア 飲食料品等事業者等に対する規制措置

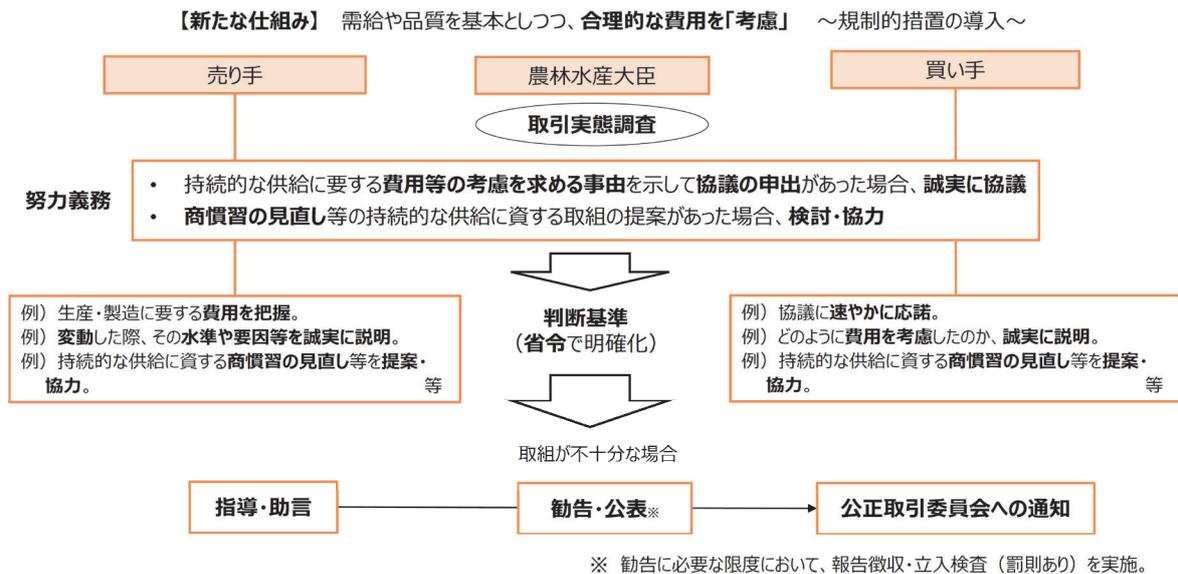
本法律案は、飲食料品等事業者等¹⁷の間の取引について、図表2に示す規制的措置を設けることとしている。以下、その段階ごとに内容を紹介する。

¹⁵ 正確には同条は、食品等に含まれるものの一つである「農産物」の価格形成を規定している。

¹⁶ 「食料・農業・農村政策審議会 答申」7頁(令和5年9月)

¹⁷ 飲食料品等とは、「食品等のうち、飲食料品及びその原料又は材料として使用されるもの(農林水産物又は農林水産物を原料若しくは材料として製造し、若しくは加工したものに限る。)」(第2条第10項)であり、具体的には、食品等から食べることができない花きを除いたものである。また、飲食料品等事業者等とは、「飲食料品等の製造、加工、流通又は販売の事業を行う食品等事業者及び飲食料品等の生産の事業を行う農林漁業者」(第33条第3項)である。

図表2 規制的措施の全体像



(出所) 農林水産省「食料の持続的な供給に関する法制化について」(令和7年3月)

(ア) 食品等取引実態調査

農林水産大臣は、食品等の取引状況（コストや取引価格等）、取引条件に関する協議の状況等を調査する食品等取引実態調査を行い、その結果に基づき、食品等事業者・農林漁業者に対する指導・助言、指針の策定、施策の見直し等の措置を講ずる¹⁸。

(イ) 飲食料品等事業者等の努力義務

飲食料品等事業者等は、取引の相手方から、①持続的な供給に要する費用等の考慮を求め、事由を示して協議の申出があった場合、誠実に協議に応じる、②持続的な供給に資する取組の提案¹⁹があった場合、検討・協力するとの努力義務が措置される²⁰。

(ウ) 飲食料品等事業者等の判断基準

農林水産大臣は、飲食料品等事業者等の努力義務に関する判断基準について、公正取引委員会と協議し、食料・農業・農村政策審議会に諮った上、省令で定める²¹。

(エ) 指導・助言、勧告・公表、報告・検査

農林水産大臣は、努力義務の的確な実施を確保するため、(ウ)の判断基準に基づいて飲食料品等事業者等に対し、指導・助言をすることができる²²。

また、農林水産大臣は、努力義務の実施が著しく不十分な場合、勧告を行うことができ、さらに勧告に従わない場合には、公表することができる²³。なお、勧告に必要な限度

¹⁸ 第34条、第35条。

¹⁹ 例えば、商慣習の見直しを提案すること等が想定されている（(出所) 農林水産省「食料の持続的な供給に関する法制化について」(令和7年3月)）。

²⁰ 第36条。

²¹ 第37条。

²² 第38条。

²³ 第39条。

において、報告徴収・立入検査を行うことができる²⁴。

なお、不十分な取組としてどのような行為が該当するかは、(ウ)の判断基準が今後省令で定められるため、現時点では必ずしも明確ではないが、政府は不十分な取組のイメージを示している(図表3)。

(オ) 公正取引委員会への通知

農林水産大臣は、不公正な取引の事実があると判断するときは、公正取引委員会に通知する²⁵。

図表3 不十分な取組のイメージ

<p>【価格交渉の拒否】</p> <ul style="list-style-type: none">○ 売り手からコスト上昇やコスト指標の変動を理由とした価格交渉を申し入れたにも関わらず、協議に一切応じない。○ 費用の考慮に関する見解について説明を求めても、一切回答がない。○ 価格交渉に際し、過度に詳細な費用の内訳の提出を求められ、費用の考慮の状況に関する見解について説明がない。	
<p>【補助金等を理由とする値引き要請】</p> <ul style="list-style-type: none">○ 売り手の支援を目的とした国による補助金等の支援措置を理由とした当該支援分等の値引き要請を行う。	
<p>【納品価格の一方的な決定】</p> <ul style="list-style-type: none">○ 合理的な消費者の値頃感等を理由として、コストを著しく下回る価格での納入を一方的に求めることが常態化している。	
<p>【商慣習の改善に対する一方的な非協力】</p> <ul style="list-style-type: none">○ 人手不足、物流コストの上昇等を背景とした納品頻度の削減等に対し、商品で常時棚を埋めることを過剰に優先し、一方的に協力しない。	

(出所) 農林水産省「食料の持続的な供給に関する法制化について」(令和7年3月)

イ 指定飲食料品等のコスト指標の作成等

飲食料品等のうち時間の経過により品質が劣化しやすいもの、生活必需品として売買されるものは、消費者の値頃感を踏まえて価格設定されやすい等の性質があるため、取引において費用が認識されにくいという課題があるとされている²⁶。

そこで本法律案では、これらを「指定飲食料品等」に指定し、その品目ごとにコスト指標を作成する事業者の団体等を認定する制度を創設し(図表4)、事業者間の協議((2)のアの(イ)参照)に役立てるものとする。

農林水産大臣は、まず、①指定飲食料品等を指定し、次に、②指定飲食料品等事業者等が組織する団体の申請に基づき、利害関係者からの意見聴取や公正取引委員会との協議を経て、③省令等で定める認定要件に適合する場合に認定指標作成等団体(コスト指

²⁴ 第40条。

²⁵ 第52条。

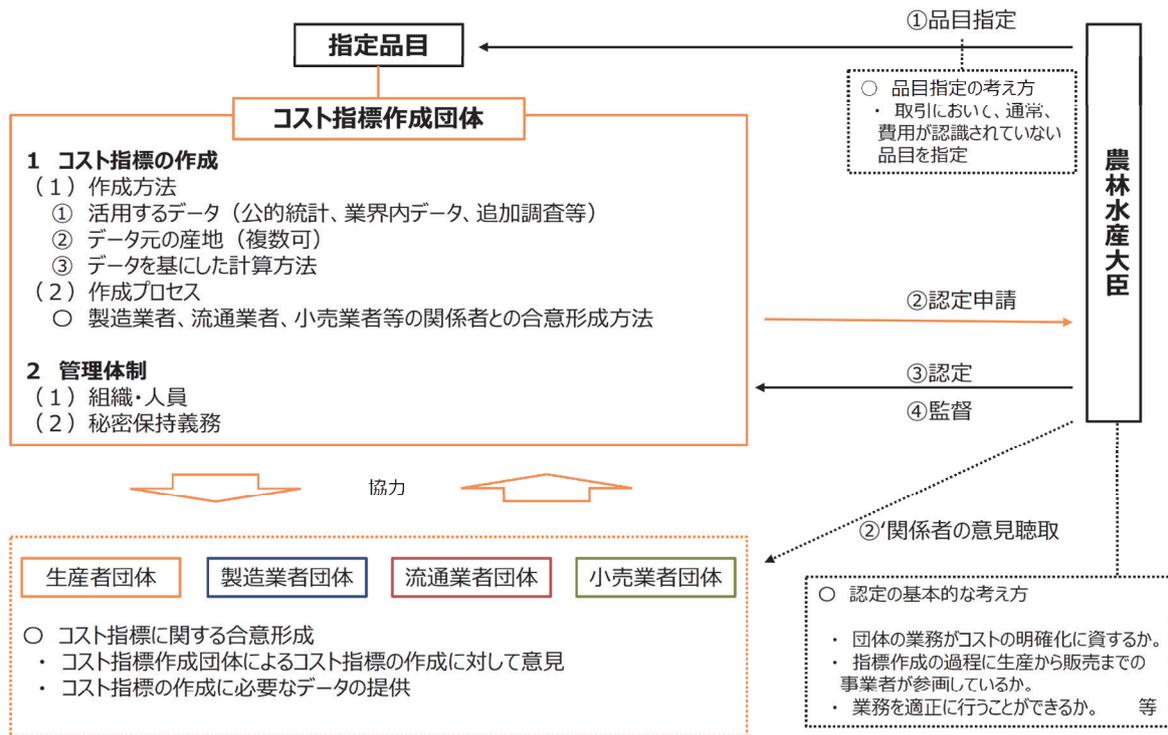
²⁶ 農林水産省「規制の事前評価書」2頁(令和7年3月) <<https://www.maff.go.jp/j/assess/hanei/zygyou/RIA/r6kisei/attach/pdf/r6kisei-7.pdf>>

標作成団体) の認定を行う²⁷。

そして、コスト指標作成団体は、指標を作成する際、関係者にデータ提供等の協力を求めることができることとし、関係者にはその求めに応ずる努力義務が措置される²⁸。

なお、指定飲食料品等の候補として、米、野菜、飲用牛乳及び豆腐・納豆を対象に関係者と協議を進めており、これらの品目に関して、コスト指標の作成を始めとした制度運用の土台作りに傾注する旨、政府は答弁している²⁹。

図表 4 指定飲食料品等とコスト指標の作成



(出所) 農林水産省「食料の持続的な供給に関する法制化について」(令和7年3月)

(3) 卸売市場での対応

中央卸売市場及び地方卸売市場の開設者は、指定飲食料品等とそのコスト指標((2)のイ参照)を公表することを業務規程に定める³⁰(図表5)。

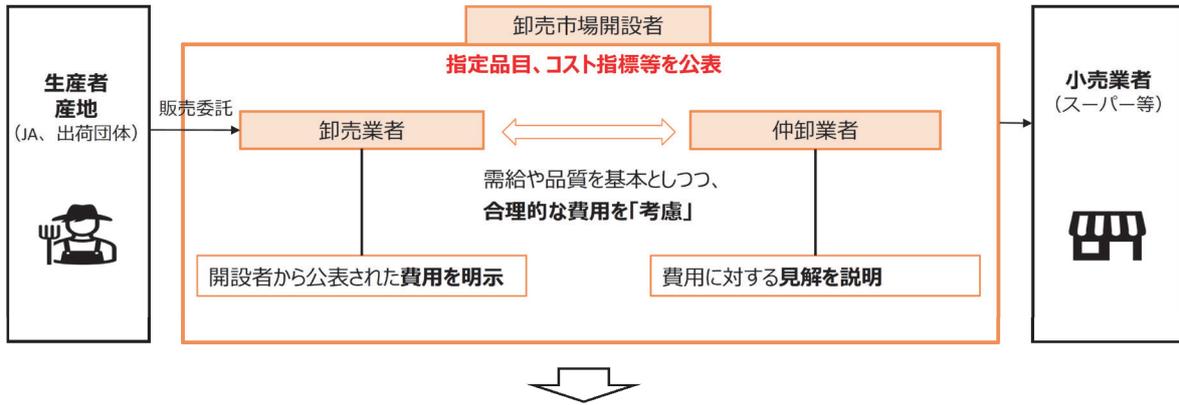
²⁷ 第41条、第42条。

²⁸ 第46条。

²⁹ 第217回国会衆議院予算委員会第六分科会議録第1号(令7.2.27)

³⁰ 本法律案による改正後の卸売市場法第4条、第13条。

図表5 卸売市場でのコスト指標等の取扱い



(運用) ・貯蔵性の高い品目 ・売残りの場合には、翌日持越し ・取扱数量を設定 等

(出所) 農林水産省「食料の持続的な供給に関する法制化について」(令和7年3月)

3. 本法律案の主な論点

(1) 食品等の価格形成の在り方

食料価格は本来、自由かつ公正な競争環境の下、「需給事情及び品質評価が適切に反映され³¹⁾」形成されることが期待されるものである。しかし、食品・農林水産分野には、売り手と買い手のパワーバランス上、主に買い手側の意向を反映するケースが多い実態があり、公正な競争環境とは言い難い。その意味では、指定飲食料品等のコスト指標を作成することで、合理的な価格形成の実現を図ろうとすることは、需給事情及び品質評価を適切に反映した価格形成の前提となると言えるだろう。

食品等事業者でも最近では、原材料費や人件費等の高騰に一定の理解が進み価格転嫁が実現しつつあり³²⁾、価格転嫁率は5～6割に達している。一般的に、コストを100%価格に転嫁することは、販売数量減少のマイナス効果が価格引上げのプラス効果を上回る可能性があり、事業者の最適な戦略にならない可能性がある³³⁾ことを考慮すれば、価格転嫁の状況は、良い状態に近づいてきているとも言えるかもしれない。

しかし、食品等は、一般に、価格が変動しても需要はあまり変化しないものも多いことから、価格の高騰は低所得者を中心に家計の大きな負担となろう。また、消費者は、最終の小売価格から生産者がコスト割れを起こさずに適正な収入を得ているのかを容易に知ることができる現状にもない。このため、食品等の価格は、生産者も消費者も納得できるものとなることが望ましく、このことは消費者も含めた食料システム全体の中で考える必要があるだろう。

³¹⁾ 基本法第39条。

³²⁾ 食品等事業者の価格転嫁率(令和6年9月時点)は、飲食サービス59%、食品製造55%、卸売51%、小売49%、農業・林業41%であり、全製造業平均50%に比べると、農業・林業を除き、ほぼ同じ又は上回る水準にある(中小企業庁「価格交渉促進月間(2024年9月)フォローアップ調査結果」(令和6年11月))。

³³⁾ 森川正之「賃金コスト上昇の適切な価格転嫁」<<https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/morikawa/23.html>>

(2) コスト指標作成団体による指標作成の実効性確保の課題

コスト指標作成団体の認定は、その飲食料品等事業者や関係者の合意形成が前提となっており、ハードルは高いと考えられるため、現時点においてどのような品目で団体認定が進むのか必ずしも明らかでない。

また、コスト指標作成団体には、生産者や事業者のコストデータを収集し、指標を作成するという専門性の高い業務が求められる。事業者団体は品目ごとに多く存在するが、コスト指標の作成業務を実施できる団体は、指標を作成する可能性が高い畜産分野であっても、一般社団法人Jミルクに限られるとの指摘もある³⁴。このため、専門性をもった人材の確保が必要であり、例えば団体が人材確保等のための費用徴収を実施できる枠組みとして、チェックオフ³⁵のような仕組みも考えられるのではないかと。

このコスト指標作成団体は、生産者や事業者にとって企業秘密に当たるコストデータを収集する必要があるが、事業者等の協力は、本法律案において、あくまで努力義務の位置付けである。協力が得られない場合の対応など、実効性をどのように確保するのか、その対応を明らかにする必要があるだろう。

さらに、最近では、気候変動等の影響に伴う自然災害や病虫害被害等による農林水産物の不作、地政学的要因に伴うエネルギー価格の変動、人口減少に伴う人手不足の深刻化等により、原材料費、エネルギー費、人件費等のコスト構造が大きく変動する傾向にあり、コスト指標の頻繁な改定も見込まれる。この点について、コスト指標作成団体の指導・監督を行う農林水産省は、指標の更新頻度や改定に掛かるコストへの支援等の方針を明らかにする必要があるだろう。

なお、飲食料品等の小売事業者には、コスト指標の対象品目を含め数多くの品目を取り扱う事業者が多いため、コストデータを用意することは難しいとみられている³⁶。飲食料品等事業の製造、加工、流通、販売の各段階において、事業者がどのようにコストデータを準備して提供することを想定しているのかも焦点となるだろう。

(3) 持続的な食料システムの確立に向けた事業活動計画の認定の課題

本法律案では、持続的な食料システムの確立に向けた事業活動計画の認定制度を設け、食品等事業者が、技術の研究開発を行う事業者等とともに事業活動を展開するための支援メニューを用意している。事業者にとっては、他の法律や予算措置に基づく支援に加え、選択肢が広がるもので、評価できるものと言えるだろう。その一方、支援を受けるための各種の事業活動計画の作成が増え、事務負担も増加すると考えられる。本制度の活用に向け、こうした事務負担の軽減策も必要になるだろう。

(あまの えいじろう)

³⁴ 新山陽子「畜産物の生産コストを価格に反映する仕組みを考える」『畜産の情報』2024年3月号<https://www.alic.go.jp/joho-c/joho05_003134.html>

³⁵ 例えば、養豚チェックオフ協議会では、養豚生産者を対象に一定金額を義務的に徴収（チェックオフ）し、生産者の発意により、消費の促進・拡大、人材の育成・教育、調査研究等の活動を行う「養豚チェックオフ」の法制化を目指している（「養豚チェックオフについて」<https://jppa.biz/zius/wp-content/uploads/2019/10/checkoff_no1.pdf>）。

³⁶ 前掲脚注34