

規制の事前評価書

法律又は政令の名称： 肥料取締法の一部を改正する法律

規制の名称： (ア) 肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

(イ) 指定混合肥料制度の創設

規制の区分：新設、改正 (拡充) (緩和)、廃止 ※いずれかに○印を付す。

担当部局： 農林水産省消費・安全局農産安全管理課

評価実施時期： 令和元年 10 月

1 規制の目的、内容及び必要性

① 規制を実施しない場合の将来予測（ベースライン）

「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」について、明確かつ簡潔に記載する。なお、この「予測される状況」は5～10年後のことを想定しているが、課題によっては、現状をベースラインとすることもあり得るので、課題ごとに判断すること。

（現状をベースラインとする理由も明記）

(ア) 肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

生産された肥料のうち、汚泥や産業副産物を原料とするものの割合は増加傾向にあり、原料に重金属などの有害成分を含む場合があるため、適正な原料管理が重要となる。また、肥料に求められる品質（動植物由来の肥料なのかどうか、どのくらいゆっくり効くか（緩効性）等）についても多様化しており、様々なニーズに対応した適正な表示の重要性も高まっている。

適正な原料管理及び適正な表示の義務付けを行わない場合にも、従来と同様に行政指導により一定の品質や表示が確保されると考えられるものの、根拠となる法制度がなく取締りに係る強制力がないため、一部の肥料メーカーにおいては、自らの責任による原料管理や正確な表示が行われず、将来的に、有害成分による植害等の被害や、不適切な品質表示による農家の経済被害（例えば、有機農業を営む農家が、化学物質を使用した肥料を、不適切表示によって動植物質の肥料と誤認し、施用してしまうことで、作物を有機農産物として販売できなくなる等）が発生するおそれがある。

（参考）普通肥料全体に占める有機質肥料、副産系肥料及び汚泥肥料等の割合

2000年 約15% → 2017年 約40%

(イ) 指定混合肥料制度の創設

化学肥料等の普通肥料と堆肥等の特殊肥料を配合した肥料や、肥料に土壌改良資材を混入した肥料は、肥料生産業者や農家から要望があるものの、現行制度においては、登録を受け、厳格な成分管理を行わなければ生産できない。当該規制が維持されれば、これらの肥料の生産は引き続き少量にとどまると考えられる。

(参考) 普通肥料全体に占める化学肥料と堆肥の配合肥料の割合

2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
0.002%	0.017%	0.025%	0.058%	0.073%

また、現行制度においては、登録済みの肥料同士を配合後に造粒した肥料は、登録を受けなければ生産できないが、当該規制が維持されれば、引き続き当該肥料の生産に当たり、登録手数料等の負担を要し続けることになる。

② 課題、課題発生の原因、課題解決手段の検討(新設にあつては、非規制手段との比較により規制手段を選択することの妥当性)

課題は何か。課題の原因は何か。課題を解決するため「規制」手段を選択した経緯(効果的、合理的手段として、「規制」「非規制」の政策手段をそれぞれ比較検討した結果、「規制」手段を選択したこと)を明確かつ簡潔に記載する。

(ア) 肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

【課題及びその発生原因】

原料管理や適正な表示の重要性が高まっている一方で、現行の肥料取締法では、原料に関する管理制度や品質・効果に関する表示制度が整備されていない。

【規制以外の政策手段】

従来と同様に行政指導により適正な原料管理や適正な表示を求めていく手段が考えられるが、強制力がないため将来に渡り不良な製品の流通を防ぐことが担保できず、植害等の被害や農家の経済被害が発生するおそれがある。このため、法に基づく適正な原料管理や適正な表示を義務付ける必要があり、規制案の採用が妥当である。

【規制の内容】

肥料の品質確保及び公正な取引の確保のため、以下の見直しを行う。

- ① 肥料の規格として、従前の成分含有量等に加え、肥料に使える原料の範囲についての規格を定める。
- ② 肥料業者に対し、使用した原料等の帳簿の備付けを義務付ける。
- ③ 肥料の成分に関する虚偽の宣伝に加え、原料に関する虚偽の宣伝を禁止する。
- ④ 肥料の品質や効果に関する基準(肥料が効く速度に関する表示等)を整備する。

(イ) 指定混合肥料制度の創設

【課題及びその発生原因】

現行制度においては、化学肥料等の普通肥料と堆肥等の特殊肥料を配合した肥料や、肥料に土壌改良資材を混入した肥料は、登録を受け、厳格な成分管理を行わなければ生産できないため、農業者のニーズに応じた柔軟な肥料生産の妨げとなっており、複数資材を一度に散布するという省力的な農作業ができない場合がある。

【規制以外の政策手段】

規制緩和措置以外の方法で指定混合肥料の生産を後押しするには、肥料メーカーに対する設備投資等の支援措置や、登録手数料の引下げが考えられるが、いずれも指定混合肥料の生産に当たり肥料メーカーに追加的な登録手数料を求めるものであることから、無料の届出よりも効果が低いと考えられるため、規制緩和の採用が妥当である。

【規制の内容】

農家のニーズに応じた配合肥料の生産を促進するため、以下の見直しを行う。

- ① 化学肥料等の普通肥料と堆肥等の特殊肥料を配合した肥料及び、肥料と土壌改良資材を配合した肥料について、成分保証を行わず、届出制とする。
- ② 登録済みの肥料を配合後に造粒した肥料について、登録制から届出制に移行する。
- ③ ①及び②の肥料等を指定混合肥料と総称する。

2 直接的な費用の把握

③ 「遵守費用」は金銭価値化（少なくとも定量化は必須）

「遵守費用」、「行政費用」について、それぞれ定量化又は金銭価値化した上で推計することが求められる。しかし、全てにおいて金銭価値化するなどは困難なことから、規制を導入した場合に、国民が当該規制を遵守するため負担することとなる「遵守費用」については、特別な理由がない限り金銭価値化を行い、少なくとも定量化して明示する。

（ア）肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

【遵守費用】

必要最低限の適正な原料管理及び適正な表示を既に実施している肥料メーカーにおいては、遵守費用は発生しないものの、対象業者約 2,200 社のうち任意で全く帳簿をつけていない業者（約 13%）においては帳簿の作成が必要となる。年間営業日を 260 日／年、平均的な 1 日の帳簿記載作業を約 0.5 時間／日、その際の人件費単価を 2,800 円／時間とすると、帳簿をつけるために必要な人件費は、1 社当たり $260 \text{ 日} \times 2,800 \text{ 円} / \text{時間} \times 0.5 \text{ 時間} / \text{日} = 364,000 \text{ 円}$ となる。全体では、1 年当たり約 1 億円（ $2,200 \text{ 社} \times 0.13 \times 364,000 \text{ 円}$ ）の遵守費用がかかると見込まれる。

【行政費用】

これまで行政指導として行っていた業務（保証票以外の記載事項に係る虚偽の宣伝に関する監督業務等）を法的な根拠に基づく監督業務として行うこととなり、追加的な行政費用は発生しない。

（イ）指定混合肥料制度の創設

【遵守費用】

規制緩和的措置であり、遵守費用は発生しない。

【行政費用】

生産要件や手続の緩和により、指定混合肥料として新規に届出される肥料について、その監督に要する行政費用（法令の遵守状況等を確認するための立入検査等）の増加分を試算すれば、立入検査 1 銘柄ごとに要する費用は約 21,000 円（人件費）、増加見込み銘柄数は約 620（⑤（イ）参照）であり、立入検査における抽出率は約 5 %であることから、総額では約 65 万円（21,000 円×620 銘柄×0.05≒650,000 円）となる。

④ 規制緩和の場合、モニタリングの必要性など、「行政費用」の増加の可能性に留意

規制緩和については、単に「緩和することで費用が発生しない」とするのではなく、緩和したことで悪影響が発生していないか等の観点から、行政としてモニタリングを行う必要が生じる場合があることから、当該規制緩和を検証し、必要に応じ「行政費用」として記載することが求められる。

（イ）指定混合肥料制度の創設

③（イ）に記載のとおり。

3 直接的な効果（便益）の把握

⑤ 効果の項目の把握と主要な項目の定量化は可能な限り必要

規制の導入に伴い発生する費用を正当化するために効果を把握することは必須である。定性的に記載することは最低限であるが、可能な限り、規制により「何がどの程度どうなるのか」、つまり定量的に記載することが求められる。

（ア）肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

肥料の適正な原料管理や適正な表示が義務付けられることにより、不良な肥料の流通が抑止され、肥料の利用者がより安心して肥料を利用できるようになることが期待される。過去に発生した事案では、肥料生産業者の原料虚偽によって 1 事案当たり平均約 21.7 億円の経済被害が発生していることから、当該規制の導入により、1 件当たり約 21.7 億円程度の被害発生を防ぐことができると思込まれる（同様の事案は直近 5 年で 4 件発生）。

（イ）指定混合肥料制度の創設

生産要件や手続の緩和により、指定混合肥料の生産が拡大すれば、農家にとって、品質に問題がなく、より安価な肥料の選択肢が増えることとなる。特に、普通肥料と特殊肥料を配合した肥料（2.7 万 t。平成 29 年度実績）は、生産のハードルが低くなることから、毎年約 50%生産が増加し、5 年間で約 16 万 t 増加すると見込まれる。1 銘柄当たりの平均生産量が約 260t であるこ

とを考慮すると、銘柄数としては約 620 と見込まれる。なお、一般的に耕地 1 ha 当たり 300kg 程度施肥されることから、当該肥料が活用される耕地面積は、約 5 万 ha と見込まれる。

また、登録済みの肥料同士を配合後に造粒した肥料について、登録制から届出制に移行することにより、肥料メーカーにとっては、登録手数料及び登録更新手数料が不要となるとともに、行政機関にとっては、登録審査に要する行政費用（登録手数料 53,000 円/件、登録更新手数料 8,000 円/件）の軽減が見込まれる。さらに、肥料の登録まで 1～2 ヶ月を要していたところ、指定混合肥料については、生産開始 1 週間前の届出のみで生産可能となることによって、生産業者が生産者のニーズに迅速に応えることができるようになる。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

把握（推定）された効果について、可能な場合は金銭価値化して「便益」を把握することが望ましい。

（ア）肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

不良な肥料の流通の抑止については、発生事案ごとに被害額は異なることから、その効果を金銭価値化することは困難であるが、⑤（イ）に記載のとおり、過去に発生した事案より、1 件当たり約 21.7 億円程度の被害発生を防ぐことができると見込まれる。今後 5 年間で直近 5 年間と同様 4 件経済被害が生じるような違反事例が発生しうると仮定すると、1 年当たり約 17.4 億円（ $21.7 \times 4 \div 5 \div 17.4$ （億円））の被害発生を防ぐことができると見込まれる。

（イ）指定混合肥料制度の創設

農家にとっての肥料の選択肢の拡大については、農家の行動選択によることから、その効果を金銭価値化することは困難である。なお、複数資材を一度に散布する場合は、施肥に係る作業時間が削減（1.4 時間/10a→0.2 時間/10a（出典：やまがたアグリネット））可能である。施肥に係る労務単価を 2,800 円/時間とすると、10a 当たり 3,360 円（1ha 当たり 33,600 円）であり、今後 5 年間で、指定混合肥料が 5 万 ha の農地に施肥される場合、全体として約 17 億円分（ $33,600 \text{ 円} \times 50,000 \text{ ha}$ ）の省力化や生産費の抑制に繋がる。

肥料メーカーにとっては、登録済みの肥料を配合後に造粒した肥料について、登録制から届出制に移行することにより、登録手数料 53,100 円/件、登録更新手数料 8,000 円/件の負担軽減が見込まれる。化成肥料の年間更新件数は約 2,000 件、新規登録件数は約 560 件（ともに平成 29 年度実績）であり、そのうち届出制となる肥料は約 7 割と見込まれることから、約 3,200 万円程度（ $8,000 \text{ 円/件} \times 2,000 \text{ 件} \times 0.7 + 53,100 \text{ 円/件} \times 560 \text{ 件} \times 0.7$ ）の負担軽減が見込まれる。

⑦ 規制緩和の場合は、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制の導入に伴い要していた遵守費用は、緩和により消滅又は低減されると思われるが、これは緩和によりもたらされる結果（効果）であることから、緩和により削減される遵守費用額は便益として推計する必要がある。また、緩和の場合、規制が導入され事実が発生していることから、費用については定性的ではなく金銭価値化しての把握が強く求められている。

（イ）指定複合肥料制度の創設

⑥（イ）に記載のとおり。

4 副次的な影響及び波及的な影響の把握

⑧ 当該規制による負の影響も含めた「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することが必要

副次的な影響及び波及的な影響を把握し、記載する。

※ 波及的な影響のうち競争状況への影響については、「競争評価チェックリスト」の結果を活用して把握する。

（ア）肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け及び（イ）指定混合肥料制度の創設

本規制による競争状況への影響については、品質や安全が未確認の原料の利用や、根拠に基づかない品質表示が制限されることとなる。一方、汚泥や産業副産物を原料とする肥料の信頼性向上や、堆肥等を原料とする配合肥料の生産拡大により、我が国における未利用資源の有効利用が進むとともに、農地への有機物の投入が増加し、いわゆる「土づくり」が進むことにより、農業生産性の向上につながることを期待される。

5 費用と効果（便益）の関係

- ⑨ 明らかとなった費用と効果（便益）の関係を分析し、効果（便益）が費用を正当化できるか検証

上記 2～4 を踏まえ、費用と効果（便益）の関係を分析し、記載する。分析方法は以下のとおり。

- ① 効果（便益）が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに効果（便益）の方が費用より大きい場合等に、効果（便益）の詳細な分析を行わず、費用の大きさ及び負担先を中心に分析する費用分析
- ② 一定の定量化された効果を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析する費用効果分析
- ③ 金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析する費用便益分析

（ア）肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

必要最低限の適正な原料管理及び適正な表示を既に実施している肥料メーカーにおいては、遵守費用は発生しないものの、現在全く帳簿をつけていない業者には、全体で 1 年当たり約 1 億円の遵守費用が見込まれる（③（ア））。

他方、便益は 1 年当たり約 17.4 億円（ $21.7 \times 4 \div 5 \div 17.4$ （億円））と見込まれる（⑥（ア））。

これらを踏まえ、費用と便益を比べると、便益が費用を上回ることから、当該規制を導入することが妥当である。

（イ）指定混合肥料制度の創設

規制緩和のため遵守費用の増加は見込まれないが、新規に増加する銘柄の監督に要する行政費用が約 65 万円増加しうる（③（イ））。

他方、既存の銘柄の一部が登録制から届出制に移行することによる肥料メーカーの遵守費用の軽減が約 3,200 万円、農家における省力化による便益が約 17 億円（⑥（イ））生じる。加えて、金銭価値化は困難なものの、いわゆる「土づくり」による農業生産性向上が見込まれる（⑧（イ））。

これらを踏まえ、費用と便益を比べると、便益が費用を上回ることから、当該規制を緩和することが妥当である。

6 代替案との比較

- ⑩ 代替案は規制のオプション比較であり、各規制案を費用・効果（便益）の観点から比較考量し、採用案の妥当性を説明

代替案とは、「非規制手段」や現状を指すものではなく、規制内容のオプション（度合い）を差し、そのオプションとの比較により導入しようとする規制案の妥当性を説明する。

(ア) 肥料の適正な原料管理及び適正な表示の義務付け

本規制の代替案として、肥料の原料管理及び表示の基準を設け、国等による適合性審査に合格した肥料メーカーのみに肥料生産を認める制度の導入が考えられる。

しかしながら、当該措置の遵守費用として、審査手数料の負担が発生する。特に原料管理状況の審査は、製品の審査と異なり、現地調査を要することを勘案すると、1件当たりの審査手数料は20万円程度となり、加えて、実地検査に係る旅費（約10万円）が必要となることが想定される。当該手数料は、既に適正な原料管理及び表示を行っている肥料メーカーを含め、全ての肥料メーカーが負担しなければならない（2,200社×30万円＝6.6億円）。企業の審査を3年ごとに更新するものとする、1年当たり2.2億円の負担額となる。また、本代替制度下での監督に要する費用が発生する。1社の立入検査に係る費用は42,000円（人件費等）、対象2,200社を5%の抽出率で立入検査するとすると、1年当たり約460万円（ $42,000 \times 2,200 \times 0.05 \div 460$ （万円））となる。このため、追加的な遵守費用が小さい本規制の採用が妥当である。

(イ) 指定混合肥料制度の創設

本規制の代替案として、指定混合肥料に該当する肥料の生産を登録制の下で認める現行規制を維持することが考えられる。しかしながら、農業者のニーズに応じた柔軟な肥料生産の妨げとなっている課題が解決されないため、本規制を採用することは妥当である。

7 その他の関連事項

⑪ 評価の活用状況等の明記

規制の検討段階やコンサルテーション段階で、事前評価を実施し、審議会や利害関係者からの情報収集などで当該評価を利用した場合は、その内容や結果について記載する。また、評価に用いたデータや文献等に関する情報について記載する。

該当なし。

8 事後評価の実施時期等

⑫ 事後評価の実施時期の明記

事後評価については、規制導入から一定期間経過後に、行われることが望ましい。導入した規制について、費用、効果（便益）及び間接的な影響の面から検証する時期を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。

なお、実施時期については、規制改革実施計画（平成26年6月24日閣議決定）を踏まえることとする。

法施行後５年を目処として事後評価を実施する。

- ⑬ 事後評価の際、費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標等をあらかじめ明確にする。

事後評価の際、どのように費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するのか、その把握に当たって必要となる指標を事前評価の時点で明確にしておくことが望ましい。規制内容によっては、事後評価までの間、モニタリングを行い、その結果を基に事後評価を行うことが必要となるものもあることに留意が必要

以下の指標により費用及び効果を把握する。

- （ア）適正な原料管理及び適正な表示の義務の遵守状況
- （イ）指定混合肥料の生産量