

規制の事前評価書

法律又は政令の名称： 飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律施行令の一部を改正する政令

規制の名称： 飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律の対象とする家畜等の追加

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・安全局畜水産安全管理課

評価実施時期： 令和元年 8 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）

飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律（昭和 28 年法律第 35 号。以下「法」という。）は、「家畜等」（法第 2 条第 1 項）の飼料について、その製造方法等の規格・基準を設定し（法第 3 条）、設定された規格・基準に合わない飼料の製造等を禁止する（法第 4 条）等の規制を行うことにより、飼料の安全性の確保及び品質の改善を図り、もって公共の安全の確保と畜産物等の生産の安定に寄与することを目的としている。

現在、法は馬を規制の対象としていないところだが、今般、内閣府食品安全委員会の評価書（平成 29 年 9 月）において、馬肉の生産を目的として飼養される馬に与えられるとうもろこしがかび毒（フモニシン）に汚染されていた場合、馬が白質脳軟化症（血管が途絶し脳の一部が壊死して死亡する病気）を発症するリスクが高まることが科学的に証明された。

1991 年にアメリカで行われた調査によると、かび毒（フモニシン 1～126 mg/kg）に汚染された飼料を与えられた馬のうち 19 %の馬が白質脳軟化症を発症し、そのうち 77 %（当該飼料を与えられた馬の 15 %に相当）※の馬が死亡したことが報告されている。

※資料中データのうち、不確かな値は除外して算出した割合

また、近年、気候による穀物の不作等に対応するため、馬用飼料の輸入先の多様化が進み、かび毒（フモニシン）による汚染度が高い南米からの飼料の輸入割合が増加している状況にある。

- 南米からのとうもろこしの輸入量（出典：財務省貿易統計）
約 130 万トン（2010 年） → 約 200 万トン（2017 年）
- 飼料用とうもろこし中のかび毒（フモニシン）検出率（2009～2011 年）
北米産：39%
南米産：92%

これらの状況変化を踏まえると、馬を規制の対象としない場合、馬用飼料の製造方法等の規格・基準の設定、設定された規格・基準に合わない飼料の製造等の禁止等の措置を講ずることができず、法第1条の目的の一つとして位置づけられている畜産物の生産の安定に支障が生じる危険性が高まることが想定される。

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)

【課題及びその発生原因】

現在、「家畜等」については、飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律施行令（昭和51年政令第198号。以下「施行令」という。）第1条において、牛、豚、めん羊、山羊、しか、みつばち、にっこういわな等が指定されている。この指定の考え方については、

- 1) 当該家畜等の生産物が通常食用に供され、かつ、その生産量が相当量あること
- 2) 当該家畜等の飼養に当たって必要な飼料については、自給飼料ではなく、広く一般に流通している飼料（以下「流通飼料」という。）に相当程度依存していること

という2要件を満たすものを原則として指定しているほか、当該要件を満たさずとも、飼料を原因として有害な畜産物が生産され、人の健康被害を生じる可能性があるなど特に飼料についての規制が要請される特別の事情が認められるものを指定しているところである。

馬については、その生産物である馬肉の生産量が3,916トン（平成29年）と、既に「家畜等」として指定されている牛、豚等の生産量と比べて少なく（牛の約0.8%、豚の約0.3%）、1)の要件に該当しないことから「家畜等」として指定していなかったところである。

今般、①馬肉の生産を目的として飼養される馬に与えられるとうもろこしがび毒（フモニシン）に汚染されていた場合、白質脳軟化症の発症リスクが高まることが、内閣府食品安全委員会の評価書（平成29年9月）によって科学的に証明されたこと、②かび毒（フモニシン）による汚染度が高い南米からの飼料の輸入割合が増加していることから、法第1条の目的の一つとして位置づけられている畜産物の生産の安定に支障が生じる可能性があることを踏まえ、その飼料についての規制が要請される特別の事情が認められるに至った。

とうもろこしに付着した種々のかびが、不適切な生産管理等により増殖し、かび毒の一種であるフモニシンを産出する。

なお、とうもろこし中のかび毒（フモニシン）の調査（2009～2011年）によると、南米産（平均3000mg/kg）は、北米産（平均500mg/kg）に比べて含有濃度が高い。従来、とうもろこしの約9割以上は、米国から輸入されていたが、異常気象により不作だった2012年以降、価格面から南米からの輸入量が増加（2016年は約3割が南米産）している。

【規制以外の政策手段】

馬用飼料の安全性を確保する手段としては、法による規格・基準に合わない飼料の製造等の禁止等の規制以外に、国が業界団体等に対して馬用飼料の安全性等に関してきめ細かな情報提供を行うことで、自主的な規格・基準の設定及びその遵守を促すという手段も考えられる。しかしながら、自主的な取組を促すのみで、国が法に基づく立入検査等（法第 56 条及び第 57 条）の権限を伴った規制措置を講ずることができなければ、全ての飼料について安全性を確保することは困難である。

このため、法令に基づく規制を行うことが妥当である。

【規制の内容】

馬用飼料の安全性の確保を図る観点から、馬を「家畜等」に指定し、飼料の製造方法等の規格・基準を設定し、設定された規格・基準に合わない飼料の製造等を禁止できることとする。

なお、かび毒（フモニシン）の汚染が懸念される飼料は、主にとうもろこしが原料であり、これらを与える馬は食用に供するものに限られる。それ以外の用途に供する馬（主に競走馬等）については、一般的に、とうもろこしではなくえん麦を主体とした飼料を与える実態にあり、上記の汚染飼料を原因とする馬への危害は想定されないことから、指定対象は馬のうち食用に供するものに限ることとする。

競走馬は、激しい運動をした後、飼料を消化する能力が減衰するため、えん麦やふすま（大豆の皮部）に水を加え粥状とした飼料を与え消化率の向上を図っている。

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】

当該規制を導入することにより、馬用飼料の製造業者、輸入業者及び販売業者に、規格・基準に基づいた飼料への切換え（法第 3 条及び第 4 条）、飼料製造管理者の設置（法第 25 条）、表示の基準に基づく表示への切換え（法第 32 条及び第 33 条）、届出（法第 50 条）、帳簿の備付け（法第 52 条）に要する費用負担が生じる。

具体的には、規格・基準に基づいた飼料への切換えにかかる費用として 36 万円（品質管理のための自主分析に 1 ヶ月当たり 3 万円×12 ヶ月）、飼料製造管理者の設置に 11 万円（馬用飼料の製造業者のうち、飼料製造管理者の設置が必要な場合。講習の受講費及びテキスト代として約 5 万円、交通費〔往復 10,000 円と仮定〕、遠方からの受講であれば 5 日分の宿泊費〔1 万円/泊＝5 万円と仮定〕、届出、帳簿の備え付け等に係る事務経費（資料費、保管設備費、人件費等）として約 2 万円、合わせて 1 工場当たり約 50 万円（36+11+2）の費用増加が見込まれる。

馬用飼料の製造工場数は不明であるが、3か所（運搬費等の都合を考慮し、国内食用馬肥育が盛んな地域に1工場あると仮定した場合の数：東北1、関東甲信越1、九州1。）とすると、50万円×3工場＝150万円の費用増加が見込まれる。

また、表示の基準に基づく表示への切替えに250万円（インターネットで調査したところ、印刷費として1枚10円（15,000枚以上発注時の紙袋の単価。）、年間の配合飼料生産量を約5,000トンと仮定すると、必要な紙袋は25万枚（紙袋1枚当たり20kgなので、1,000kg÷20kg＝50袋、5,000トン×50袋＝25万袋。））の費用増加が見込まれる。

以上のことから、400（150+250）万円の遵守費用が生じると推定される。

【行政費用】

馬を「家畜等」に追加することにより、馬用飼料が新たに法の規制対象となるため、その飼料の安全性を確保するための（独）農林水産消費安全技術センター（FAMIC）による立入検査等（法第56条及び第57条）に係る行政費用として工場1か所当たり426,000円（立入検査経費：93,000円（人件費62,000円＋旅費、運搬費等31,000円）＋分析費用333,000円）の費用増加が見込まれる。

馬用飼料の製造工場数は不明であるが、上記と同様に3か所と仮定すると、426,000円×3工場＝130万円の行政費用が生じると推定される。

ただし、馬用飼料を牛、豚等用飼料と同一の設備で製造する製造業者が多いことから、これらの事業者への立入検査等については、従来行っている牛、豚等用飼料の検査と兼ねることにより、その分だけ新たに立入検査等を要する製造業者数及び当該検査により生じる費用増加の軽減が見込まれる。

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

規制緩和ではない。

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

馬を「家畜等」に追加し、馬用飼料について法に基づく適切な規制措置を講ずることにより、馬が白質脳軟化症を発症し、死亡する等のリスクが低減し、その飼料の安全性が確保される。

現時点で我が国において馬の白質脳軟化症の発症は確認されていないが、近年において馬の白質脳軟化症の発症が大規模に発生した際に行われた1①の調査に基づき、馬の白質脳軟化症の発症による死亡率を15%とすると、我が国で飼養されている馬74,660頭（2017年）のうち、11,199頭（74,660頭×0.15）の馬の死亡を防止することができると見込まれる。

⑥ 可能であれば便益（金銭価値化）を把握

馬 1 頭当たりの畜産農家の収入は 488,000 円（610 kg（馬 1 頭から生産される馬肉の量）× 800 円（馬肉 1 kg 当たり単価））と見込まれる。

3⑤より、11,199 頭（74,660 頭×0.15）の馬の死亡を防止することができると見込まれることから、当該規制を行うことにより得られる便益は 55 億円（11,199 頭×488,000 円）と推計される。

⑦ 規制緩和の場合、それにより削減される遵守費用額を便益として推計

規制緩和ではない。

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

当該規制により、馬用飼料の安全性が確保されることに加え、馬肉の生産の安定が図られ、畜産業の振興にも寄与する。

他方、当該規制は、馬用飼料の製造方法等の規格・基準を設定し（法第 3 条）、設定された規格・基準に合わない飼料の製造等を禁止する（法第 4 条）ものであることから、供給される飼料の規格・基準が制限される場合もありうるが、飼料製造業者への聞き取りによると、馬用飼料の製造業者は、すでに法の規制対象となっている牛、豚等用飼料と同一の設備で製造するものが多い実態にあることから、現在流通している馬用飼料は、すでに当該規格・基準を満たしているものが多いと考えられるため、実質的な影響は限定的である。

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

当該規制の導入に係る費用は、遵守費用が 400 万円、行政費用が 130 万円と見込まれる（2③参照）。なお、副次的な影響及び波及的な影響として、供給される飼料の規格・基準が制限される場合もありうるが、馬用飼料は牛、豚等用飼料と同一の設備で製造されるものが多い実態にある

ことから、現在流通している馬用飼料は、すでに当該規格・基準を満たしているものが多いため、実質的な影響は限定的である。

他方、便益については、55 億円と見込まれる（3⑥参照）。

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。

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

今回の改正は、馬用飼料の安全性確保の観点から、その製造方法等の規格・基準を設定し、設定された規格・基準に合わない飼料の製造等を禁止できることとするものであり、そのためには法第2条第1項の「家畜等」に指定することで、馬を法の規制対象とするほかに手段がない。

よって、同様の政策目的を達成し得る代替案は想定できない。

7 その他の関連事項

- ⑪ 評価の活用状況等の明記

馬を「家畜等」として指定することが必要であることについて、平成31年3月に農業資材審議会飼料分科会において審議が行われ、了承されたところである。

8 事後評価の実施時期等

- ⑫ 事後評価の実施時期の明記

施行後5年後を目途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。

事後評価に向け、以下の指標により費用、効果等を把握することとする。

- ① 馬用飼料製造業者等の数及び馬用飼料の流通状況
- ② 馬用飼料製造業者等に対する報告徴収及び立入検査の件数
- ③ 馬用飼料の製造方法等の規格・基準に合わない飼料の流通状況