

規制の事前評価書

法律又は政令の名称： 肥料取締法施行令の一部を改正する政令等案

規制の名称： 特殊肥料同士を配合した肥料の特殊肥料指定及び品質表示基準

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2年5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）

肥料の品質を保全し、公正な流通を確保する等の目的から、肥料取締法（改正後は「肥料の品質の確保等に関する法律」。以下「法」という。）の規定に基づき、米ぬかや堆肥等の特殊肥料を除く全ての肥料を指す「普通肥料」の生産又は輸入を行うためには、当該肥料が予め定められた公定規格に合致することが審査の上で確認され登録されたものである必要があるところである。

今般、「肥料取締法の一部を改正する法律」において、農家からの要望に基づき、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、肥料に土壤改良資材を混入した肥料を「指定混合肥料」として届出により生産することを認めることとなった。

一方、特殊肥料同士を配合した肥料については、これまで法令上に位置付けられておらず、生産を行うことができなかった。実態上、複数の種類の特殊肥料を施用する場合には、農家が自ら配合を行ったり、別々に施用したりしてきた。現在では高齢化及び人手不足を背景として、作業効率化等の観点から、既に配合された肥料を購入したいというニーズが高まっている。

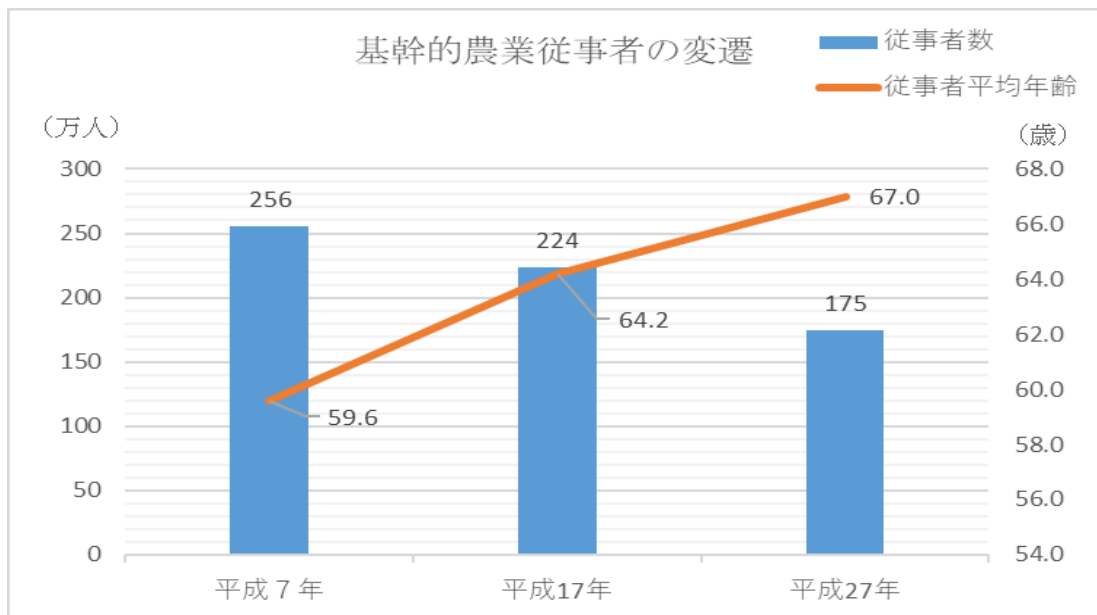
また、昨今、水田における堆肥の施用量が30年間で4分の1（昭和63年：約200kg／10a → 平成30年：約50kg／10a（出典：農業経営統計調査））に減少しているほか、化学肥料の画一的な施肥になどにより、地力の低下及び土壌の栄養バランスが悪化した土壌が増加している状況であり、収量及び品質の向上向け、土づくり効果を有する特殊肥料である堆肥等を活用していくことが重要となっている。

加えて、農家の所得向上に向け、肥料コストの低減も重要な課題となっており、様々な肥料を生産できるようにし、低コスト肥料の開発を促す環境整備が必要となってきた。

当該規制が維持されれば、引き続き、特殊肥料同士を配合した肥料の生産ができず、高齢又は人手不足の農家にとっては、より低コストで土壌の栄養バランスの改善等に取り組むことが困難な状態が続くこととなる。

(参考)

○基幹的農業従事者の変遷（出典：農林業センサス）



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。

【課題及びその発生原因】

現行制度においては、前述のとおり特殊肥料同士を配合した肥料は生産できないため、肥料の低コスト化を含め、農家のニーズに応じた柔軟な肥料生産の妨げとなっており、さらに、複数の特殊肥料を一度に散布するという効率的な農作業が困難である。

ただし、その解決手段として、特殊肥料同士を配合した肥料の生産を認める場合、当該肥料の品質の識別を行うのが困難※₁という課題も発生する。

【規制以外の政策手段】

複数の特殊肥料を用いる農家の利用目的は多様だが、例えば「安価な肥料成分」を期待する場合、肥料成分が同様に含まれる化学肥料を特殊肥料の価格帯まで押し下げるよう、差額分を補助金として給付する政策が挙げられる。しかし、肥料価格はその原料の国際市況の影響を受けるなど差額分を定めることが非常に困難であるほか、低コスト化に向けた企業競争が阻害される懸念がある。

【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) (2) のように生産を認める前提として、当該配合肥料の適正な流通のため肥料成分等に関する品質表示基準を定める※2。
- (2) 特殊肥料同士を配合した肥料を特殊肥料として指定する（告示）ことで、生産を認める。

※1： 法においては米ぬか、堆肥等の特殊肥料は、保証票の添付等の種々の規制の対象外とされ、肥料成分の含有量を計測・表示する必要はないが、以下の2点を満たす肥料に限り、窒素、リン酸等の成分含有量等の品質表示を行うこととなっている（現在は、家畜排せつ物及び堆肥の2種類が政令で規定）。

- ・消費者が購入に際し品質を識別することが著しく困難
- ・施用上その品質を識別することが特に必要

※2： 特殊肥料同士を配合した肥料についても、原料が多様であることから品質の識別が困難で、かつ、全国的に多量が流通することが見込まれ、品質の識別の必要性も高いことから、品質表示基準を定める肥料として指定し、肥料成分等の表示を行うこととする。

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。

【遵守費用】

新たに特殊肥料同士を配合した肥料の生産を可能とする規制緩和的措置であるが、生産及び販売に当たって、成分含有量等の品質表示基準を遵守するための費用として、実際に含まれる肥料成分を分析する費用が必要であり、1 銘柄あたり 7,200 円（出典：（一社）日本土壌協会HP）要する。増加見込み銘柄数約 252（⑤参照）を踏まえると、総額は約 180 万円（ $7,200 \text{ 円} \times 252 \text{ 銘柄} = 1,814,000 \text{ 円}$ ）となる。

【行政費用】

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 252（⑤参照）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 26 万円（21,000 円×252 銘柄×0.05≒260,000 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。

③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。

特殊肥料同士を配合した肥料の生産が拡大した場合、農家にとって、より安価な肥料の選択肢が増えることとなる。

当該肥料の生産増加見込み量の全体を積算することは困難であるが、業界等の関係者へのヒアリングによると、特殊肥料同士を配合した肥料を生産したい又は生産に関心がある肥料生産業者は、把握している範囲で6社存在した（2020年4月時点）。ヒアリングを踏まえ実際に生産を行うことを希望する配合の組み合わせとして想定される、①家畜ふん堆肥（牛ふんや豚ふん等）と灰由来特殊肥料（草木灰や骨灰等）の配合、②家畜ふん堆肥と炭由来特殊肥料の配合といった組み合わせについて、事業者が42の組合せ※₃の銘柄を生産することとなれば、6事業者のみが生産するとしても252の銘柄数の増加が見込まれる。

また、灰由来肥料（63,392t（H24）→103,157t（H29） 出典：「ポケット肥料要覧」（農林統計協会）以下肥料の生産量について同じ。）や炭由来肥料（2,501t（H24）→3,618t（H29））が現状と同じペースで生産が増加した場合、灰由来肥料又は炭由来肥料

は今後5年間で約66,000トンの増加が見込まれ、これら増加分が配合肥料原料に利用されることで、これらを原料とした特殊肥料同士を配合した肥料も、少なくとも約66,000トンの増加が見込まれる。

なお、特殊肥料は一般的に耕地1ha当たり20トン程度施用されることから、当該混合特殊肥料が活用される面積は、約3,300haと見込まれる。

※3： 家畜ふん堆肥は、灰由来肥料と配合することによって、含有水分量の調整を調整し肥料としての利便性を高められる一方、灰由来原料は風で飛んでしまうのを防止できるメリットがあり、生産された灰由来肥料は原則として配合原料に利用され则认为られる。また、炭由来肥料については、防臭や肥料成分の緩効化に効果があり、同様に配合肥料として利用されることが想定される。これらを組み合わせれば42通りの配合が想定される。

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。

農家にとって肥料の選択については、農家の行動選択によることから、その行動を予測し効果を金銭価値化することは困難である。なお、複数の肥料を一度に散布する場合は、施肥に係る作業時間が削減（2.4時間/10a→1.2時間/10a（特殊肥料の施用にかかる時間について出典：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）の削減となり、今後5年間で、特殊肥料同士を配合した肥料が3,300haの農地に施肥される場合、全体として約1.1億円分（33,600円×3,300ha）の省力化や生産費の抑制につながる。

また、今後5年間における特殊肥料同士を配合した肥料の想定増加分（少なくとも約66,000トン）について、約64,000トンの生産増加が見込まれている灰由来特殊肥料（例：バイオマス燃焼灰（約2.5円/kg、加里（肥料の主要成分であるカリウムを指す。以下同じ。）成分含有率約20%）の全量が配合肥料原料として利用された場合、灰由来特殊肥料を同じ成分量の化学肥料（塩化加里（一般的に約125円/kg、加里成分含有率約50%））を原料として用いた場合と比べて、30.4億円（64,000,000(kg)×(125×0.4－2.5)＝3,040,000,000円）分の生産費の抑制につながる。（肥料の価格や成分量については、一般的な値として事業者から聞き取ったもの）

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。

これまで生産できなかった特殊肥料の生産を認める規制緩和であり、削減される遵守費用は発生しない。

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

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。

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、作物の農地当たり生産量及び品質向上へつながることが期待される。

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

遵守費用の増加は約 180 万円、新規に増加する銘柄の監督に要する行政費用が約 26 万円増加しうる (③)。

他方、新たに特殊肥料同士を配合した肥料が生産できるようになることから、農家における省力化による便益が約 1.1 億円及び生産費による便益が約 30.4 億円 (⑥) 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」が進むことによる作物の農地当たりの生産量及び品質向上が見込まれる (⑧)。

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。

新たに特殊肥料同士を配合した肥料の生産を認めることについては、規制手法について代替は想定されない。

また、表示基準を定めることについては、表示に代えて、消費者が肥料成分等の情報を請求できる制度を創設することが想定される。その場合、改正案において記載した成分の検査費用（180 万円）だけでなく、生産業者及び販売業者が、ロットごとに生産にかかる情報を長期にわたり帳簿をつける等により保管し、問い合わせに対応する必要が生じ、年間営業日を 260 日／年、人件費単価を 2,800 円／時間、平均的な作業時間としてデータ管理に 30 分／日、電話対応に 15 分／日、資料発送に 15 分／日かかるとすると、6 事業者が生産する場合、 $(0.5 + 0.25 + 0.25) \times 2,800 \times 260 \times 6 \div 4,370,000$ 円要する。さらに、1 営業日に 1 回の問い合わせを受けたとして、データに係る資料を郵送（定型・50g 以下で 94 円。資料の印刷代含め 100 円と仮定）する場合には、 $260 \times 100 \times 6 = 156,000$ 円かかる。合計で約 633 万円かかり、改正案よりも大きな遵守費用となることから、規制手法として妥当ではない。

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。

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

特殊肥料同士を配合した肥料の生産量により、効果を把握する。