訴 状

2019年5月24日

東京地方裁判所 御 中

原告ら訴訟代理人弁護士 山 田 正 彦

同岩月浩二

外

当事者の表示 別紙原告目録・原告訴訟代理人・被告目録記載のとおり 種子法廃止違憲確認等請求事件

訴訟物の価額 1955万円

ちょう用印紙額 8万円

目次

請	求	. o	趣	旨								5
請	求	. o	原	因								6
第	1章	本	件訴詞	公につ	いて							6
第	1	当事	者									6
1	原	告ら										6
2	被	告	•••••			•••••						6
第	2	本件	訴訟の	の構成	等							6
第	2章	種子	子法廃	止法成	な立(種子)	去廃止)に	至った過程					7
第	1	主要	農作物	勿種子	法とは	•••••						7
1	昭和	27	年の制	〕定		•••••						7
2	当即	寺の法	制定	理由.		•••••						8
3	種	孒法 ∅)具体	的内容	ř	•••••						9
4	種書	首法と	の関係	系							1	1
5	小扌	舌	•••••			•••••					1	4
第	2	種子	法廃」	上に至	った経過	•••••					1	4
1	種	子法	の廃」	上につ	いて	•••••					1	4
2	Т	PP	に伴う	う法廃	止である	ع ت					1	5
3	規	制改	革会訓	義・産	業競争力	会議が主導	算する日本	の農政			1	7
4	U	РΟ	Ⅴ条約	約, モ	ンサント	法案と種子	子法廃止				1	9
第	3	種子	法の原	廃止に	よる影響	•••••					2	0
1	は	じめ	ات			•••••					2	0
2	民	:間企	業の参	参与と	都道府県	の管理体制	削の減少				2	0
3	具	体的	な影響	響 (被	害)	•••••					2	4
第	3 章	食	料への	の権利	,持続可	能な農業,	小農の権	利及び	「種子の	権利」に	ついて	T

•••••		27
第 1	はじめに	27
第 2	食料への権利と持続可能な農業	27
1	食料への権利	27
2	持続可能な農業についての考え方	34
3	SDGsと持続可能な農業	35
第3	小農の権利	36
1	国際家族農業年と家族農業の10年	36
2	食料・農業植物遺伝資源条約で規定された農業者の権利	41
3	「小農と農村で働く人びとの権利に関する宣言」と種子の権利	43
第 4	総括	46
第4章	章 日本の農政の変遷と種子法廃止	47
第1	農業基本法下での輸入農産物急増に伴う日本農業の衰退	47
第2	輸入前提の新基本法下でのTPP発効の壊滅的影響	48
第3	種子法を廃止し自家採種さえも禁じようとするのは誰のためか	52
第5	章 種子法廃止と憲法違反	55
第1	十分な生活水準を保持する権利としての食料への権利	55
第2	憲法第25条と十分な生活水準を保持する権利	55
第3	国際人権規約の遵守と憲法解釈	57
第4	種子法廃止は食料への権利を保障する憲法第25条違反	58
第 6	章 一般農家である原告舘野廣幸の公法上の地位確認の訴え	60
第 1	原告舘野の職業・経歴と種子法廃止による影響	60
第 2	憲法上の権利侵害	62
第 3	公法上の地位確認の訴え	62
第 7	章 一般消費者である原告野々山理恵子の公法上の地位確認の訴え	65
第 1	原告野々山の職業・経歴と種子法廃止による影響	65

第	2	憲	法_	Ŀσ	権	利	侵害	! (原	告野	々	山	の <u>;</u>	法的	勺地	位	٤	権	利侵	害)	••	•••		• • • • • •	••••		66
第	8	章	種-	子農	家	で	ある	原	告	菊地	りの	公	法.	上の	り地	位	確	認	の訴	íλ	• • • •	•••	• • •	,				69
第	1	原	告多	南地	。 の	職	業 •	経	歴	と租	子	法	廃.	止に	こよ	: る	影	響			• • • •	•••	• • •		•••••			69
第	2	憲	法_	Ŀσ	権	利	侵害	₹		••••						••••						•••	• • •		•••••		••••	72
第	3	公	·法_	Lσ	地	位	確認	。 。	訴	え			• • • •			••••	••••				••••	•••						76
第	9	章	国	家賠	償	請	求			• • • • •			• • • •			••••												78
第	1	違	法性	生		••••				••••						••••					••••	•••	• • •				••••	78
第	2	損	害.	••••						• • • • •						••••							• • •	· • • • •				79
第	3	結	:論.																									79

請求の趣旨

- 1 主要農作物種子法を廃止する法律(平成29年法律第20号)は違 憲無効であることを確認する。
- 2 原告番号1の原告は、主要農作物種子法(昭和27年法律第131号:以下「種子法」という。)に定められた「ほ場審査その他の措置」 (法1条)を受けて生産された種子を用いて主要農作物を栽培できる 地位にあることを確認する。
- 3 原告番号2の原告は,種子法に定められた「ほ場審査その他の措置」 (法1条)を受けて生産された種子を用いて栽培された主要農作物の 供給を受ける地位にあることを確認する。
- 4 原告番号3の原告は、自らの所有するほ場が種子法に定められた 「指定種子生産ほ場」(法3条)として都道府県によって指定される地 位にあることを確認する。
- 5 被告は、原告らに対して、各1万円を支払え。
- 6 訴訟費用は被告の負担とする。

との判決ならびに第1項から第5項につき仮執行宣言

請 求 の 原 因

第1章 本件訴訟について

第1 当事者

- 1 原告ら
- (1)原告舘野廣幸(原告番号1番:以下「原告舘野」という。)は、栃木県に在住し、農業を営んでいる男性である(一般農家)。
- (2)原告野々山理恵子(原告番号2番:以下「原告野々山」という。)は、 東京都に在住し、米、麦などの主要農作物の供給を受けている女性であ る(一般消費者)。
- (3)原告菊地富夫(原告番号3番:以下「原告菊地」という。)は、山形県に在住し、主要農作物の種の生産・販売を営んでいる男性である(採種農家)。
- (4) 原告番号4番以下の原告らは、日本国に居住する個人である。

2 被告

被告国は、主要農作物種子法を廃止する法律(平成29年法律第20号:以下「種子法廃止法」という。)を制定し、2018(平成30)年4月1日に種子法廃止法を施行させることによって、主要農作物種子法(平成27年法律第131号 最終改正平成27年5月1日:以下「種子法」という。)を廃止させた。

第2 本件訴訟の構成等

1 本件訴訟においては、原告舘野・原告野々山・原告菊地は、それぞれ被告国が制定した種子法廃止法が違憲無効であることの確認を求める(請求の趣旨 1 項)とともに、行政事件訴訟法第 4 条に基づき、

それぞれ種子法に基づく自らの地位の確認を求める(請求の趣旨2~4項 当事者訴訟)。

併せて、原告ら全員は、被告国に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償としてそれぞれ慰謝料1万円を請求する(請求の趣旨5項)。

2 当事者訴訟については、行政事件訴訟法41条2項に基づき抗告訴訟に関する同法16条及び18条が準用され、関連訴訟の訴えの併合及び第三者による請求の追加的併合が認められる。

本件訴訟における各請求は種子法が廃止されたことに基づくものであり、関連している。ゆえに、原告らは各請求を一括して訴訟を提起する。

第2章 種子法廃止法成立(種子法廃止)に至った過程

第1 主要農作物種子法とは

1 昭和27年の制定

1952 (昭和27)年,種子法は、わが国における戦後の食糧増産という国家的要請を背景に制定された(昭和27年5月1日法律第131号)。

第二次世界大戦後の日本においては、食料増産のために主要農作物の優良な種子の生産・普及、国内の自給率を上げることが課題であった。そのため、種子法を制定することで、稲、大麦、はだか麦、小麦及び大豆の主要農作物について、都道府県の管理のもと、地域に合った品種を開発し、優良品種、奨励品種等を指定するための試験などを都道府県に義務付けることとした。

2 当時の法制定理由

1952 (昭和27) 4月22日,衆議院の農林委員会において坂田栄一政府委員(当時)は,法案提案に当たり,以下のように述べた。

「米麦等主要食糧の増産をはかり、国内においてその自給率を高 めますことが、わが国の自立の基礎條件であることは申し上げる までもないところであります。従いまして施策の重点が米麦の増 産に集中されていることは当然でありますが、米麦の増産のため には、優良な種子を確保し、これを普及するということが根本的 な方法であると存ずるのであります。しかしながら米麦の種子に つきましては、需要者が極度に現金支出をきらう農家であり、し かも自家採種ができますので、優良な種子の導入が増産の要締で あることを知りながらも、自発的にこれを行っていないというの が実情であります。一方優良な種子を生産するためには、特別の 技術と管理が必要とされ,その生産費が一般の米麦と比較してお のずから高くなるにもかかわらず, その収量は一般米麦に比して 低位にありますので、その種子は高価なものとなり、かくては農 家の需要の減退するのは自然の理であり,従いまして,優良な種 子の栽培、普及はとうてい望み得ないのであります。ここに国ま たは地方公共団体がその生産と普及について特別の指導ないし助 成を行う必要が生じて来るのであります。」

坂田政府委員のこの当時の発言内容から明らかなとおり、政府はこの法案を提出するにあたって、①米麦等の主要食糧の増産を図り、国内の自給率を上げることが国の自立のための基礎条件であること、②そのために、優良な種子を安価で農家に提供することが必要であること、③国又は地方公共団体が種子生産に公的な役割(指導・助成)を担うべきであること、を制定のための理由としていた。

3 種子法の具体的内容

国会での議論を経て制定された種子法は、主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進するため、種子の生産について「ほ場審査その他の措置」を行うことを目的としていた(同法1条)。

種子法に基づき,各都道府県は,試験研究の体制を整え,地域に合う品種を開発し,さらには原原種や原種を生産するとともに,種子の生産は場(圃場)の指定,生産された種子の審査,遺伝資源の保存などを行ってきた。国,都道府県,農協系統組織が主導して,地域ごとの安全な種子の生産・流通・管理を独占的に担ってきたものである。以下,種子法の条文において具体的に定められた内容を詳述する。

(1) 奨励品種の指定

種子法では、稲や麦・大豆等について、各都道府県が、「優良な品種」を決定するために「必要な試験」を行い、 奨励品種を指定することが 定められていた (同法8条)。

この結果,例えば,新潟県などは稲の「コシヒカリ」をはじめとして8品種の稲を,山形県は「はえぬき」「つや姫」等を,そして秋田県は「あきたこまち」等をそれぞれ奨励品種として指定している。現在,全国で約400もの品種が奨励品種として指定されている。

奨励品種に関する必要な試験については、主要農作物種子制度運用 基本要綱(農林水産事務次官依命通達 昭和61年12月18日)を もとに、都道府県ごとに基準が設定されている。

都道府県は毎年,奨励品種審査会を開催し,奨励品種決定調査方法 や奨励品種の決定等を行う。そして都道府県ごとに,決定基準(試験 の結果,収量,病虫害抵抗性,品質その他の栽培上の重要な特性及び 生産物の利用上重要な特性を総合的に勘案し、既存の奨励品種と比較 して明らかに優れていることの基準)を設け、その基準を満たした場合、優良な品種として奨励品種に認定される。

奨励品種とされる品種は、栽培の促進と普及を行うために国や都道 府県から様々な優遇措置を受けることとなる。例えば、コメ(稲)な どの場合、政府がコメを買い取る価格について奨励品種の買取価格を 奨励品種以外の品種よりも高く設定している(この結果、農協(JA) で販売される奨励品種も、他の品種よりも買取価格が高く設定される こととなる)。

奨励品種の買取価格を高くすることによって,農業従事者が奨励品 種の栽培を行いやすくするように促されることになる。

(2) ほ場 (圃場) の指定

また,種子法3条1項では,主要農作物の種子の栽培に当たっては, 都道府県が指定種子生産ほ場(圃場)を指定することが定められた。

「ほ場」は民間の農家(採取農家)が管理することとなるが、その 指定に当たっては、都道府県が年に数回、ほ場を訪れ、「主要農作物の 出穂、穂ぞろい、成熟状況等」を審査することが義務付けられている (同法4条1項)。また、「ほ場」において生産された主要農作物の種 子について、生産物審査を受け(同法4条2項)、そのうえで生産物証 明を受けることとなる。

(3) 各都道府県による原種・原原種の栽培

そして,各都道府県は,この「ほ場」において主要農作物の優良な種子の生産を行うために必要な主要農作物の原種・原原種の生産を行うことが義務付けられた(種子法7条1項)。

このため、都道府県は、それぞれの農業試験場、種子センターなどで毎年、原原種(前年に収穫された種子で原原種となるもの)を栽培(更新)する。この際、変異系統(異株)を淘汰し、残った集団から

純正系統を選抜し,原原種を生産する。

生産された原原種については、一部は残し、翌年に再度栽培されることとなる(更新)。そして、原原種の一部から、委託された種苗センター等で原種を生産し、最終的には、ほ場審査を受けたほ場農家で原種が栽培され、種子(種もみ)となる。

種子は毎年更新されるため、絶えず、原種、原原種、種子が生産され続け、かつその厳格に生産された品種を、都道府県が奨励品種として指定してきた。

例えば、茨城県においては、県の農業試験場において、コシヒカリ (180系統)、あきたこまち (60系統)、夢あおば (1系統)が、系統栽培により、1系統当たり125株、1株1本ずつ植えられ、原原種が毎年生産されている。この茨城県で生産されるコシヒカリは約50年前に福井県の農業試験場から原原種をもらい受けたものであるが、その後茨城県で地域の風土にあうように品種改良され続け、毎年、原原種・原種及び種子の生産が更新され続けている。

4 種苗法との関係

農産物種苗法は、1947(昭和22)年(昭和22年法律第115号)に制定された。種苗とは、農作物の繁殖の用に供される種子、果実、茎、根、母本、苗、苗木、穂木又はだい木で農林大臣の指定するものをいうが、同法は、食料事情が戦後に逼迫したことを背景として、農業生産の安定化及び生産性向上を図るために、優良種苗の品種改良を奨励する制度を設け、育苗者の利益を擁護し、農林大臣による優良種苗の奨励を目的とした種苗名称登録とその違反者への罰則を規定していた。

この農産物種苗法は、1952(昭和27)年制定の種子法ととも

に戦後の食糧増産のために大きな役割を担うものであった。つまり、 農業者は、種子法によって優良な種子を、農産物種苗法によって優良 種苗をそれぞれ入手することが可能になり、そして、自家採種は禁止 されていなかったので、毎年種子や種苗を購入しなくても一旦入手し た優良な種子や種苗を自家採種することによって栽培を続けること ができたのである。

1978(昭和53)年には種苗法に名称が変更される改正があり、植物の新品種の保護に関する国際条約(UPOV条約)により設立された植物新品種保護国際同盟への加盟前準備のため、UPOV条約の1978年改正に適合させて、種登録制度がより詳細に区分され、指定種苗制度の対象となる「指定種苗」が定められ、その表示に関する規制が設けられた。

現在の種苗法は、1991(平成3)年に改正されたUPOV条約を踏まえて、旧種苗法を1998(平成10)年に全面改正(平成10年法律第83号)したもので、植物の新たな品種(花や農産物等)の創作をした者は、その新品種を登録することで、植物の新品種を育成する権利(育成者権)を専有することができる旨が定められた。育成者権における権利の形態は、特許権や実用新案権のしくみと非常によく似ており、例えば、優先権や専用利用権、通常利用権、先育成による通常利用権、裁定制度、職務育成品種など、多くの共通点を有している。育成者権を得ると25年の間、登録品種の「種苗」「収穫物」「加工品」を「業(ビジネス)」として利用する権利を専有することを保護される。一方で育成者権の及ばない範囲が大きく2つあり、1つは試験又は研究目的での利用、そしてもう1つが農業者の自家採種である。

農業者の自家採種については、以下の通り、種苗法第21条第2項によって育成権者の効力が及ばないとされている。しかし、同条第3項では、省令指定の品種については例外を定めて農業者の自家採種も禁止している。

《種苗法第21条》

- 2 農業を営む者で政令で定めるものが、最初に育成者権者、専用利用権者又は通常利用権者により譲渡された登録品種、登録品種と特性により明確に区別されない品種及び登録品種に係る前条第二項各号に掲げる品種(以下「登録品種等」と総称する。)の種苗を用いて収穫物を得、その収穫物を自己の農業経営において更に種苗として用いる場合には、育成者権の効力は、その更に用いた種苗、これを用いて得た収穫物及びその収穫物に係る加工品には及ばない。ただし、契約で別段の定めをした場合は、この限りでない。
- 3 前項の規定は,農林水産省令で定める栄養繁殖をする植物に 属する品種の種苗を用いる場合は,適用しない。

この省令とは、種苗法施行規則第16条であり、1998(平成10)年に初めて23種を指定し、2006(平成18)年には82種に拡大し、2017(平成29)年に289種となっている。このように「育成者権の自家採種への適用除外」の例外となる品種の指定が拡大しているが、種苗法については、近い将来原則農業者の自家採種を禁止する方向での改正が検討されている。

5 小括

以上のように、国や都道府県は、1952(昭和27)年に制定されたこの種子法に明記されている米、麦、大豆などの主要農作物の優良な種子の安定的な生産と普及を果たすべき義務を着実に果たしてきた。そして、1998(平成10)年に旧種苗法を全面改正して制定された現行種苗法が農家の自家採種を原則禁止していないことと相俟って、農家は優良な種子を安価で購入し、かつ、必要に応じて自家採種をすることによって生産を継続することで安定的な経営を行うことができ、また、一般消費者も安価で優良な主要農作物の提供を受けてきたものである。

第2 種子法廃止に至った経過

- 1 種子法の廃止について
- (1)種子法は、その制定以降何度か改正されつつも、法の大きな目的に 変容を来すことなく、存続してきた。その結果、国及び都道府県によ る種子生産の厳格な管理体制が続いていたものである。
- (2)しかし、2017(平成29)年の通常国会において突如、内閣は 種子法廃止法案を提出し、同国会の会期内で種子法廃止法が成立する に至った。

政府は、同年2月、種子法廃止法案の提出を閣議決定して国会に提出した。同法案は、同年3月から衆議院農林水産委員会に付託され、その後同月23日の約5時間の審議を経て同月28日に衆議院を通過し、参議院でも同年4月11日の5時間の審議と同月13日の2時間の参考人質疑を経て同月14日に参院本会議で可決、成立となった。わずか10時間程度の審議で、種子法そのものが廃止となることが決定したである。

その後、同月21日に種子法廃止法が公布となり、種子法廃止法の施行日である2018(平成30)年4月1日をもって、種子法は廃止されるに至った。

(3) 政府は,種子法廃止法案の提案理由において,「種子生産者の技術水準の向上等により,種子の品質は安定した」「農業の戦略物資である種子については,多様なニーズに対応するため,民間ノウハウも活用して,品種開発を強力に進める必要がある」,「都道府県による種子開発・供給体制を生かしつつ,民間企業との連携により種子を開発・供給することが必要」とした(「主要農作物種子法を廃止する法律案の概要」より)。

法案審議の際,当時の野党から,多くの問題点が指摘され,廃止の 理由についても根拠がないと指摘されたが,政府・与党は審議を打ち 切り,採決に立ったものである。

2 TPPに伴う法廃止であること

(1)種子法の廃止は、TPP協定の妥結に併せて検討され、最終的に実 行されたものである。

すなわち、わが国の国会でTPP協定が承認(平成28年12月) される約2か月前の2016(平成28)年10月6日の規制改革推 進会議農業ワーキンググループ第4回会合では、「総合的なTPP関 連政策大綱に基づく『生産者の所得向上につながる生産資材価格形成 の仕組みの見直し』及び『生産者が有利な条件で安定取引を行うこと ができる流通・加工の業界構造の確立』に向けた施策の具体化方向」 の中で「戦略物資である種子・種苗については、国は、国家戦略・知 財戦略として、民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築す る。そうした体制整備に資するため、地方公共団体中心のシステムで、 民間の品種開発意欲を阻害している主要農作物種子法は廃止する」ことを指摘し、同規制改革推進会議において、民間による品種開発を促進させるため、種子法を廃止することが議論された。この「規制改革推進会議」は、「規制改革会議」(2007(平成19)年1月~2010(平成22)年3月・2013(平成25)年1月~2016(平成28)年7月)の後継組織として、2016(平成28)年9月から設置されている。

(2) 同規制改革推進会議農業ワーキンググループの結論の主要部分は、そのまま同年11月25日に自由民主党「農林・食料調査会」と公明党「農林水産業活性化調査会」がまとめた農業競争力強化プログラムに盛り込まれ、種子法に関しては、「戦略物質である種子・種苗については、国は、国家戦略・知財戦略として、民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築する。そうした体制整備に資するため、地方公共団体中心のシステムで、民間の品種開発意欲を阻害している主要農作物種子法を廃止するための法整備を進める」と記載された。下線部以外は前述の規制改革推進会議農業ワーキンググループの結論と全く同文であった。

また、2013(平成25)年5月に内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官と農林水産大臣を副本部長として内閣に設置された農林水産業・地域の活力創造本部が同年12月に決定した「農林水産業・地域の活力創造プラン」が2016(平成28)年11月29日に改訂された際に、同プランの「Ⅲ 政策の展開方向」の「6. 更なる農業の競争力強化のための改革」中で、<展開する施策>として「農業競争力強化プログラム」(別紙6)参照において①ないし③の項目が記載されたが、これらの項目は、上記の自民党と公明党がまとめた「農業競争力強化プログラム」の目次の1ないし13の項目と全く同一であ

り、これをもって、内閣総理大臣を本部長として内閣に本部を置く農 林水産業・地域の活力創造本部が改訂した地域の活力創造プランにお いて種子法廃止の方針が正式に決定されたのである。

その後、上述のとおり、翌2017 (平成29)年の通常国会に、政府から種子法廃止法案が提出され、種子法の廃止へと至ったのである。

3 規制改革会議・産業競争力会議が主導する日本の農政

なお、食料・農業・農村基本法(平成11年法律第106号)では、その第15条第1項で、「政府は、食料、農業及び農村に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、食料・農業・農村基本計画(以下「基本計画」という。)を定めなければならない。」とし、同条第5項で「政府は、第一項の規定により基本計画を定めようとするときは、食料・農業・農村政策審議会の意見を聴かなければならない。」として、食料・農業・農村政策審議会(以下「農政審議会」という)で審議されて策定された基本計画の下で日本の農政が進められるという枠組みが作られていた。

しかし、農林水産業・地域の活力創造本部が2013(平成25)年12月に決定した「農林水産業・地域の活力創造プラン」の「IV 今後の進め方」の「1.食料・農業・農村基本計画の見直し」には、「今後、本プランにおいて示された基本方向を踏まえ、食料・農業・農村基本法に基づき、10年程度先を見通して策定されている食料・農業・農村基本計画(平成22年3月30日閣議決定)の見直しに着手することとする。見直しに当たっては、将来のビジョンとして、担い手となる効率的かつ安定的な農業経営の姿を具体的に示すとともに、望ましい農業構造の姿を明らかにする。また、食料・農業・農村基本計画

の見直しの検討状況については、当本部においてフォローアップを行うこととする。」とあり、さらに、「2. 規制改革への取組」の「(1) 今後の農業改革の方向について」では、「農業委員会、農業生産法人及び農業協同組合の在り方等については、規制改革会議において取りまとめた「今後の農業改革の方向について」(別紙2)に基づき議論を深化させ、来年6月に向けて、具体的な農業改革の推進について結論を得る。」とあり、「3. 産業競争力会議における取組」では、「産業競争力会議においては企業ノウハウの活用や6次産業化の推進輸出促進といった付加価値・生産額の増加に向けた検討等を行う。また、これまでの産業競争力会議の議論を踏まえたフォローアップを行うとともに、規制改革会議と密接に連携し、諸課題について所要の検討を行う。」とある。

このように規制改革会議や産業競争力会議の議論を基に農林水産業・地域の活力創造本部が農林水産業・地域の活力創造プランを決定し、そのプランが示す基本方向に沿って食料・農業・農村基本計画が見直されることになったのである。これによって地域の活力創造プランは食料・農業・農村基本計画の上位計画となり、農政審議会の議論は、事実上既になされた規制改革会議や産業競争力会議の議論の拘束を受けざるを得ないことになった。かつて農政の基本方向を議論する最高機関であった農政審議会はその地位をTPP推進の立場を取る規制改革会議(2016(平成28)年9月以降は、規制改革推進会議)や産業競争力会議(2016(平成28)年9月以降は、未来投資会議)に譲ってしまったと言っても過言ではない。今や、日本の農政は規制改革推進会議や未来投資会議が主導しており、種子法の廃止はこのような日本農政の政策決定過程の変質を背景としている。

4 UPOV条約、モンサント法案と種子法廃止

本章第1の4の「種苗法との関係」で触れたUPOV条約は,種子開発者の知的所有権を守るために種子企業のロビー活動によって1961(昭和36)年に成立し,1991(平成3)年の改正では種子企業が知的所有権をもつ種子については農民の自家採種の権利を否定した。このように先進国を利する条約であることが明らかなため,批准国は少なかったが,自由貿易協定を機に農産物を先進国に輸入してもらうために発展途上国でも批准が強要され,批准した国では,条約に沿った国内法を整備することになり,これが種子企業で最大のシェアを持つモンサント社の利益になる法あるいは法案だとして「モンサント法」又は「モンサント法案」と呼ばれている。

多くの国では多数の農民,市民が反対して廃案に追い込んでいるが, 一旦廃案になっても,再び法案として提出されるようなことが繰り返 されており,現在,アジア,アフリカの多くの国々がUPOV条約の 批准に伴って,この法案の恐怖に襲われている状況である。

日本は、二国間自由貿易協定を通じて、アジア各国の政府にも「種子への権利」を制限することを求めており、TPPを進める立場として日本市場のみならずアジアや世界の市場に向けて種子を売ることを想定し、国内外の動きに整合性を取り、民間企業、多国籍企業が自由に利益を得る体制を準備しつつある。

そのような中での今回の種子法廃止であり、近い将来に実現しようとしている自家採種を原則禁止にする種苗法改正なのである。

第3 種子法の廃止による影響

1 はじめに

前述のとおり、2017(平成29)年の通常国会において、種子法が民間企業の種子事業への投資を阻害しているとして種子法廃止法が成立した。種子法廃止法は2018(平成30)年4月1日から施行となり、種子法は、同日に正式に廃止となった。

以下、種子法の廃止による具体的な影響について述べる。

2 民間企業の参与と都道府県の管理体制の減少

(1)種子法廃止法案の提案理由のとおり、種子法廃止の目的は、わが国の種子事業への民間企業の参入にある。

この点,種子法7条2項でも,「都道府県は,都道府県以外の者が経営するほ場において主要農作物の原種または原原種が適正かつ確実に生産されると認められる場合には,当該ほ場を指定原種または指定原原種として指定することができる」と規定されており,民間企業(事業者・団体)から委託を受けた種子生産ほ場も,都道府県の指定対象とすることは可能であった。それゆえ,種子法の廃止前からも,例えば(株)三井化学が「ミツヒカリ」という稲の種子を栽培・生産し,一部の都道府県によってはそのミツヒカリの生産ほ場を指定するなどとしていた。

ただし、民間企業(事業者・団体)の生産した種子については、都 道府県からこれまでほとんど奨励品種に指定されていなかった。特に 稲については、民間事業者が開発した品種で奨励品種に指定されてい る例はない。これは、民間企業の生産した種子が、「奨励品種」として 都道府県の満たす基準に達しないからである。そのため、奨励品種の ほとんどが都道府県の厳格な管理のもとに作られた原種・原原種が全 国各地の個人の指定ほ場において生産された種子の品種のみとなっており、結果的にそれらの種子が主要農作物に関するわが国の種子市場をほぼ独占していたものである。

種子法が正式に廃止されることで、都道府県が奨励品種を指定する 法的根拠がなくなる。その結果、今後は都道府県が「奨励品種」の指 定を行わなくなることが予想され、民間企業が種子の開発・育成に参 与しやすくなる。

(2) 地方自治体の管理体制の変更

ア また,種子法廃止に伴い,各都道府県が種子の原種・原原種の生産,種子生産のほ場審査,そして奨励品種の指定を行わなくなることが予想される。

都道府県は種子法という根拠法を失うため、ほ場審査等を行う法 的根拠がなくなり、さらに所要の予算が中長期的に確保されず、都 道府県の種子事業が徐々に弱体化していくことが懸念される。

- イ 2017(平成29)年11月15日,農林水産事務次官は,種子法廃止に伴い,都道府県に対する通知「稲,麦類及び大豆の種子について(通知)」を出した。同通知「3 種子法廃止後の都道府県の役割」には以下のとおり記載されている。
 - 「(1) 都道府県に一律の制度を義務付けていた種子法及び関連通知 は廃止するものの、都道府県が、これまで実施してきた稲、麦類 及び大豆の種子に関する業務のすべてを、直ちに取りやめること を求めているわけではない。 農業競争力強化支援法第8条第4 号においては、国の講ずべき施策として、都道府県が有する種苗 の生産に関する知見の民間事業者への提供を促進することとさ れており、<u>都道府県は</u>、官民の総力を挙げた種子の供給体制の構 築のため、民間事業者による稲、麦類及び大豆の種子生産への参

入が進むまでの間,種子の増殖に必要な栽培技術等の種子の生産 に係る知見を維持し,それを民間事業者に対して提供する役割を 担うという前提も踏まえつつ,都道府県内における稲,麦類及び 大豆の種子の生産や供給の状況を的確に把握し,それぞれの都 道府県の実態を踏まえて必要な措置を講じていくことが必要で ある。」

すなわちこの通知は、国が都道府県に対し、民間事業者の参入が 進むまでの移行時期のみ事業を続けるように命じており、都道府県 の種子生産への関与を次第に弱めていくよう命じる内容である。

ウ 現に,種子法廃止後,大阪府,奈良県及び和歌山県では,水稲の種子生産に関する審査や証明業務を廃止し,代替措置として当該業務を種子生産の関連団体(大阪種子協会など)に委託することとなった。

もちろん,都道府県がそれぞれ種子開発に関して独自に管理を続けることも可能である。平成30年4月1日付の種子法廃止と前後して,埼玉県,新潟県,兵庫県,山形県等では種子の安定供給を促す条例が制定され,種子生産について従来と同様に各県が独自に厳格に管理していくことが定められている。また,北海道,富山県等でもこの独自の条例制定に関する議論が始まっている。

しかし、すべての都道府県でこのような条例が制定されることもない。また先の事務次官通知の内容からすれば、国が都道府県に対し、生産を管理する体制の変革を迫っていくことは確実である。

そして,種子法そのものがなくなる以上,都道府県の種子の開発 等に投じる予算が大幅に減少することは明らかであり,制定された 各自治体の条例が今後も維持されるか否かも不明である。いずれに せよ,現状のような都道府県による管理が行き届かなくなりうる。

(3)農業競争力強化支援法の影響

また,2018(平成30)年4月1日の種子法廃止に先行し,2 017(平成29)年8月に施行された農業競争力強化支援法では, 国に,民間事業者が行う技術開発や新品種の育成などを促進する措置 を講ずることを義務付けている。さらに国に対し,都道府県のもつ種 苗の生産に関する知見を民間事業者に提供する措置を講ずることを 義務付けている(同法8条)。

この結果,国の指揮により,都道府県の持つ種子生産の技術や知見が民間事業者に流出することとなり,種子生産が都道府県の管理から 民間事業者へと移っていくことは明白である。

(4) 政府答弁について

なお、政府は国会答弁において、種子法廃止後も、都道府県が種苗 法に基づきほ場審査などに関する事務を行うことは可能と答弁する (平成30年6月6日衆議院農林水産委員会での境勉政府参考人発 言より)。

この点、確かに現行の種苗法及び同法施行令にも、主要農作物の種子生産に関する都道府県の事務の内容が一部規定されている。種苗法施行令5条において、都道府県が「稲、大麦、はだか麦、小麦及び大豆の種苗に係るもの」に関する指定種苗の生産等(生産、調整、保管又は包装)に関する基準に伴う勧告等(種苗法61条)の事務を行うことと規定されている。また、種子法廃止法案に対する参院農水委員会の付帯決議には「優良な品質の種子の流通を確保するため、種苗法に基づき、適切な基準を定め、運用する」と明記された。この結果、種子法が廃止されても各都道府県における独自の種子開発をすること自体は可能であり、2018(平成30)年4月以降も開発は継続している。

しかし,種苗法及び同法施行令には,都道府県がこれまで行っていた「ほ場審査」「生産物審査」「原種・原原種の生産」等の具体的な文言が明記されていない。また,奨励品種の試験を具体化する規定もない。

種苗法等で規定されているのは、都道府県が主要農作物の生産等に 関する事務の一部を担うことのみであり、従来の種子法の下で具体的 に規定されていた厳格な管理体制は規定づけられていない。また、前 述のとおり、種子法が廃止される以上、予算措置が講じられなくなる から、都道府県の種子管理は、現状から大きく後退することとなる。

3 具体的な影響(被害)

このように、種子法廃止により、民間事業者が種子生産に積極的に 参入する一方、都道府県が種子生産や管理に厳格に関わってこなくな る。この結果、以下のような具体的な影響、それぞれの国民への被害 が予想される。

(1) 一般農家への影響

ア まず,一般農家が購入する種子そのものが高騰し,一般農家の経 営が成り立たなくなることが予想される。

今後、都道府県ごとに指定されている品種の育成が成り立たなくなる一方、民間業者の開発した種子が中心的に販売されることとなるが、都道府県が公的資金を使って種子開発・育成をしたものではない以上、民間業者による種子は高額となる。

イ 現在,民間が開発した品種の代表格である三井化学の「みつひかり」は,種子の販売価格が20キロで8万円である。都道府県が開発した品種のおよそ10倍の価格である。このような高額の種子を生産・販売して利益を上げていくためには,企業型の大規模経営が

必要となるが,一方で,現況の小規模農家(小農)の経営は圧迫され,廃業に追い込まれることとなりうる。その結果,大規模経営を行う民間業者による種子が市場を独占し,ひいては大企業が農業経営を独占することとなる。

この点,種子法が存在した当時の農水省農水園芸局長通達「主要 農作物種子制度の運用について」(平成15年最終改正)では,以下 のように規定されていた。

「種子価格については、今後規制することはないが、種子価格が優良種子の安定生産及び円滑な普及に与える影響が大きいことに鑑み、<u>都道府県は価格の安定については種子の取り扱いを業とする者その他の関係者の指導に格段の配慮をされたい</u>」(第6 その他「1」)

このように、種子法が存在した当時の通達においては、種子価格に対する都道府県の指導義務が明記されており、都道府県が種子の高騰に関し一定の指導を行うことが可能であった。しかし、同通達は種子法廃止に合わせ、2018(平成30)年4月1日に廃止されている。都道府県が種子の価格安定のために指導を行う根拠はなくなっている。

ウ 種子が高騰した場合でも、一般農家は、種子の購入に代えて自家 採種により種子を確保して生産することが可能ではないかと考えら れる。しかし、コメを農協に出荷している農家の場合、農協指定の種 子の購入が義務付けられていることが多く、そのような農家が自家採 種による栽培を行うと農協への出荷ができなくなり、自ら販路を開拓 しなければならない。販路開拓のためのコストと手間を考えると、今 まで農協に出荷し種子の購入を義務づけられていた一般農家にとっ ては自家採種による栽培は現実的でない。また、近い将来種苗法にお いて原則農業者の自家採種を禁止する改正が検討されていることからすれば,一般農家が種子の購入に代えて自家採種で対抗しようとすること自体ができなくなってしまう虞が大きい。

(2) 食の安全・主要農作物の高騰

また,種子法の廃止に伴い,都道府県が厳格な管理のもとに安全な種子を生産しなくなれば,当然,消費者の食の安全の問題や農作物の高騰の問題が生じてくる。

今後,都道府県が奨励品種の指定を行わなくなった場合,従来の奨励品種の水準を満たさない品種(農作物)が市場に出回る虞があり,当然,当該品種の安全性が懸念される。また,将来的には,遺伝子組み換え農産物の種子を製造したり,有害性の疑いを払拭できない農薬を製造している多国籍企業が日本の種子市場を席巻し,安全性が確認された種子が駆逐されて,農業者が遺伝子組み換えの種子を入手せざるを得なくなったり,種子とセットで有害な虞が大きい農薬を使用せざるを得ない状況に追い込まれ,消費者が安全な農作物を購入できなくなる可能性は極めて高いと言わざるを得ない。

(3) 種子生産者(採種農家)の経営が成り立たなくなること

さらに,現在,都道府県の管理のもとに種子を生産している種子生産 業者(採種農家)の経営が成り立たなくなる。

後述する原告菊地に代表されるように、採種農家はこれまで、自らの所有するほ場が種子生産のほ場として都道府県から指定され続け、毎年種子を生産し販売することで経営を成り立たせてきた。この種子法に基づく生産体制が変革することで、採種農家が現状と同様に種子生産を続けることが困難になっていく。

第3章 食料への権利,持続可能な農業,小農の権利及び「種子の権利」 について

第1 はじめに

前章では、種子法廃止の経過と、種子法廃止による採種農家・一般農家 への影響、一般消費者への影響(食の安全、主要農作物の高騰)について 述べた。

これを受け、本章では、国際連合(国連)を中心に議論されてきた「食料への権利」と「食料への権利」を担保するとされる「持続可能な農業」の概要について触れ、その持続可能な農業の実現のために家族農業をはじめとする小規模農業経営(小農)が重要な意義を有し、さらに、小農の権利が提唱されている最近の国際的潮流を概観して、その中で、「種子の権利」が確立しつつある状況を確認する。

第2 食料への権利と持続可能な農業

1 食料への権利

「世界人権宣言」は、人権尊重における「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準として」、1948(昭和23)年12月10日、第3回国連総会の決議として宣言され、すべての国の人々が持っている市民的、政治的、経済的、社会的、文化的分野にわたる多くの権利を内容としている。その第25条1項は、「すべて人は、衣食住、…により自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権利…を有する」と規定しており、このうち食に関する部分は「食料への権利」を定めたものと理解されている。

そして1966 (昭和41) 年12月16日の第21回国連総会に おいて採択された国際人権規約のうち「経済的、社会的及び文化的権 利に関する国際規約(国際人権A規約)」(以下,「国際人権A規約」 という)第11条では,「食料への権利」がより具体的に規定された。

食料への権利は、誰でも、いつでも、どこに住んでいても、人が生まれながらに持っている最も基本的な権利の一つであり、人が心も体も健康で生きていくために必要な食料を自らの手で得られる権利である。国際人権A規約を締結した政府は、国内で暮らす全ての人々がその権利を行使する手段を保障する責任を負うことになる。

《世界人権宣言》

第25条

1 すべて人は,衣食住,医療及び必要な社会的施設等により, 自己及び家族の健康及び福祉に十分な生活水準を保持する権 利並びに失業,疾病,心身障害,配偶者の死亡,老齢その他不 可抗力による生活不能の場合は,保障を受ける権利を有する。

《経済的,社会的及び文化的権利に関する国際規約(A規約)》 第11条

1 この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、 衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに 生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。 締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、 このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であ ることを認める。

- 2 この規約の締約国は、すべての者が飢餓から免れる基本的な 権利を有することを認め、個々に及び国際協力を通じて、次の 目的のため、具体的な計画その他の必要な措置をとる。
- (a) 技術的及び科学的知識を十分に利用することにより、栄養に 関する原則についての知識を普及させることにより並びに天然資源の最も効果的な開発及び利用を達成するように農地制度を発展 させ又は改革することにより、食糧の生産、保存及び分配の方法を 改善すること。
- (b) 食糧の輸入国及び輸出国の双方の問題に考慮を払い、需要との関連において世界の食糧の供給の衡平な分配を確保すること。

また、国際人権規約の実行を監視している国連の「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」の一般的意見第12号(1999年)では、以下のとおり、具体的に「食料への権利」の権利性が確認されている(同意見の翻訳文では、食料への権利が「十分な食料に対する権利」と訳されている。)。これによれば、全ての男性、女性そして子どもが、単独もしくは他と共同して、物理的、経済的にいつでも、適切な食料あるいは入手する手段にアクセスできたとき、適切な「食料への権利」が実現されることになる。政府は、この権利を実現させるために、政策を立て、また事業を行って、人々が十分な食料を育てる、もしくは買えるように保障しなければならない。「適切な」食料とは、それは人間が健康で活発な人生を送るために十分な量と種類の食料のことであるとともに、有害な物質が含まれない食料のことであることは当然のこととされており、「食料への権利」とは、基本的な穀類や十分なカロリーを得る権利にとどまらないのである。

《経済的,社会的及び文化的権利に関する委員会一般的意見第12 号》

- 4 委員会は、十分な食料に対する権利は、人間の固有の尊厳と 不可分のつながりをもち、国際人権章典に掲げられた他の人権 の実現にとって不可欠であることを確認する。この権利はま た、貧困の根絶とすべての者のためのすべての人権の実現に向 けて、国内的及び国際的レベルの双方で適切な経済的、環境的 及び社会的政策をとることを要求し、社会正義とも切り離せな いものである。
- 5 国際社会がしばしば、十分な食料に対する権利の十分な尊重
 の重要性を再確認してきたにもかかわらず、規約第 11 条に定
 められた基準と、世界の多くの地域の現況との間には、不穏な
 ほどのギャップがある。世界中で8億4千万以上の一そのほと
 んどは発展途上国の人々である一人々が慢性的に飢えている。
 何百万人もの人々が、自然災害、いくつかの地域で増加してい
 る内紛や内戦、また政治的武器として食料が利用されることの
 結果として飢餓に苦しんでいる。委員会は、飢餓と栄養不良の
 問題は発展途上国において特に深刻であることが多いとはい
 え、十分な食料に対する権利に関連する栄養不良、栄養不足及
 びその他の問題は、経済的に非常に発展した国の中にも存在す
 ると考える。根本的には、飢餓と栄養不良の問題の根源は、食
 料の欠乏ではなく、とりわけ貧困という理由により、世界の人
 口のかなりの部分が、利用できる食料へのアクセスをもたない
 [=訳注:食料を得ることができない] ことである。

- 6 十分な食料に対する権利は、すべての男性、女性そして子どもが、一人で又は他の者と共に、十分な食料又は、その調達のための手段への物理的及び経済的アクセスを常に有するときに実現される。従って、十分な食料に対する権利は、これを、カロリー、蛋白質及びその他の特定の栄養素の最低限を一まとめにしたものと同一視する、狭いないし制限的な意味で解釈されるべきではない。十分な食料に対する権利は、漸進的に実現される必要があるであろう。しかし、国家は、第11条2項で規定された通り、たとえ自然その他の災害時においても、飢餓を軽減し緩和するため必要な措置を取る中核的な義務を負っている。
 - 7 十分さの概念は、規約第11条の目的上、アクセス可能な特定の食料又は食事がある一定の状況で最も適切といえるか否かを決定する際に考慮に入れられなければならない多くの要素を強調するのに役立つことから、十分な食料に対する権利に関しては特に重要である。持続可能性の概念は、十分な食料又は食料安全保障の概念と本質的なつながりをもつものであり、現在及び将来の世代の双方にとってアクセス可能な食料を含意している。「十分さ」の正確な意味は、かなりの程度、現在の社会的、経済的、文化的、気候的、生態学的及びその他の条件によって決定されるが、「持続可能性」は、長期的な利用可能性及びアクセス可能性の概念を組み込んだものである。

- 8 委員会は、十分な食料に対する権利の中核的な内容は、個人の食物的ニーズ(dietary needs)を充足するのに十分な量及び質であり、有害な物質が含まれず、かつ、ある一定の文化の中で受容されうる食料が利用できること、持続可能であり、他の人権の享受を害しない方法で、そのような食料にアクセスできること、を含意すると考える。
 - 9 食物的ニーズとは、その食事が全体として、身体的及び精神的な成長、発達及び維持、並びに、ライフサイクルの全段階を通してまた性と職業に応じての人間の生理的必要性に合致した身体的活動のための栄養素を合わせたものを含むことを含意する。従って、最低限としての食料供給の利用可能性及びそれへのアクセスの変化が食物的な構成及び摂取に悪影響を与えないよう確保しつつ、食物的多様性並びに、適切な消費及び、母乳を含めた授乳の形態を維持、適応ないし強化するための措置をとることが必要になることもありうる。
- 10 有害物質が含まれていないこととは、食料の安全、並びに、不 純物の混合及び/又は環境衛生の悪さもしくは食物連鎖の各 段階における不適切な取扱いを通しての食品の汚染を防止す るための公の及び民間双方の手法による一連の保護措置の要 件をおいたものである。また、自然発生する毒素を発見し、か つ回避又は破壊するための注意も払われなくてはならない。
 - 11 文化的に又は消費者に受容されうることとは、食料及び食料消費に付随している、栄養的なもの以外の価値観とみなされて

いるもの、並びに、アクセス可能な食料供給の性質に関する、 知識のある消費者の関心を、可能な限り考慮に入れる必要性を 含意する。

12 利用可能性とは、生産力のある土地もしくはその他の天然資源から自ら直接に食料を得ること、又は、生産地から、需要に応じて必要とされる場所まで食料を運搬することができる、よく機能する分配、加工及び市場制度をもつことのいずれかの可能性をさす。

13 アクセス可能性は,経済的及び物理的なアクセス可能性の双 方を含む。経済的なアクセス可能性とは、十分な食物のための 食料の取得にかかる個人的又は家計の財政的費用が、他の基本 的ニーズの達成及び充足が脅かされ又は害されることのない レベルのものであるべきだということを含意する。経済的なア クセス可能性は、人々が食料を調達するいかなる取得形態又は 資格にも妥当し、十分な食料に対する権利の享受にとってどれ だけ十分かを測る尺度である。土地をもたない人々や、その他 人口の中で特に困窮した人々のような, 社会的に脆弱な集団は, 特別なプログラムを通して注意を払う必要があることもあり うる。物理的なアクセス可能性とは、十分な食料が、幼児や少 年, 高齢者, 身体障害者, 末期患者, 及び, 精神病者を含めて 恒常的に健康上の問題をもった人々を含むすべての人に対し て、アクセス可能でなければならないことを含意する。自然災 害の被害者, 災害の起きやすい地域に住む人々及びその他の特 に不利な状況にある集団は、食料へのアクセス可能性に関して、 特別の注意,また時には優先的な配慮を必要とすることもあり うる。特に脆弱性をもつのは,父祖の土地へのアクセスが脅か されていることがありうる,多くの先住民集団である。

2 持続可能な農業についての考え方

すべての人はいつでもどこでも十分な量、かつ安全で栄養のある食料を得られる権利(食料への権利)を持っているが、その食料を生産するには、肥沃な土壌や水といった自然資源が必要とされる。海や川から魚介類などの食料を得る際には、将来も獲り続けることができるように、適切な資源管理も必要となる。種の遺伝子の多様性を維持することがその土地の風土に合った栄養価の高い植物を育てるためには不可欠である。このように、将来にわたって自然界から食料を得られ続けるようにして食料への権利を担保するためには、自然資源に過剰な負荷をかけない形での持続可能な農業(Sustainable Agriculture)の実践が必要とされる。

1987 (昭和62)年、国連総会で採択されたブルントラント報告書では、「将来の世代の欲求を満たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」として「持続可能な開発」が提言され、これ以降、農業分野においては「持続可能な農業」の模索・実践が開始されるようになった。

1988 (昭和63)年の国連食糧農業機関 (FAO)の理事会で承認された定義では、「持続可能な開発とは、天然資源基盤を管理、保全し、現在及び将来の世代のために、人間のニーズを達成し、又は、継続して充足させるようなやり方で、技術的変化及び制度的変化の方向づけをすることである。そのような(農業、林業及び漁業における)持続可能な開発は、土地、水、植物及び動物の遺伝資源を保全し、環

境的に天然資源を悪化させず,技術的に適切,経済的に実行可能,社会的に受け入れ可能なものである」とした。要するに,「持続可能な農業とは,天然資源の損失や破壊を食い止め,生態系を健全に維持しつつ農業の生産性上昇を推進することを意味する」のである。

3 SDGsと持続可能な農業

国連では2015 (平成27) 年9月25日第70回国連総会において「持続可能な開発(SDGs) のための2030アジェンダ」が 採択されている。

これは、貧困撲滅や環境のため、今後15年にわたって人間・地球 及び繁栄のための行動計画としての目標ないしターゲットを明らか にするものである。

「目標2」においては、「飢餓を終わらせ、食糧安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する」と提言されている。そして、2030年までに飢餓を撲滅(2.1)、小規模食糧生産者の農業生産性および所得の倍増(2.3)、種子・栽培植物、飼育・家畜化された動物等の遺伝的多様性の維持(2.5)、等が提言された。

また、農業分野の活動の中心となる国連食糧農業機関(FAO)は、「持続可能な食料及び農業に関する基本ビジョン(Common Vision for Sustainable Food and Agriculture)」において「持続可能な農業」に関し、「(前略)食料が栄養に富み、すべての人々に入手可能であり、自然資源や生態系機能が維持されるような管理がなされ、結果として現在および未来の世代の要求を満たすものとなる」と定義した。また、飢餓と貧困を防ぐために食料安全保障が求められるとし、そのための5つの目標として、①飢餓・食料不安・栄養不良の撲滅支援、②農林水産業の生産性・持続性の向上、③農村の貧困撲滅、④包括的かつ効

率的な農業・食料システム,⑤災害に対する生計のリジリエンスの強化,を提示した。

第3 小農の権利

1 国際家族農業年と家族農業の10年

また、持続可能な農業の発展とともに、飢餓撲滅や環境のため(食料安全保障)、小規模農家の様々な権利を重要視する必要性が訴えられ続けている。

2011(平成23)年の国連総会では、世界の飢餓撲滅と天然資源保全において、家族農業が大きな可能性を有しているとし、そして 2014(平成26)年を「国際家族農業年」とした。

その背景としては、2000(平成12)年に開催された国連ミレニアムサミットによる「ミレニアム開発目標」(以下 「開発目標」という)においては、飢餓に苦しむ人口の比率を2015(平成27)年までに1990年対比で半減することが決定されたが、その目標の達成は極めて難しい情勢となり、特に2007(平成19)年以降に生じた世界的な穀物価格の急騰とその後の景気後退がその達成を著しく困難なものとしたことがある。2008(平成20)年9月のFAO(国際連合食糧農業機関)推計によれば、2003(平成15)~2005(平成17)年において、慢性的な飢餓状態にある人の数は全世界で8億4800万人とされ、これは開発目標の基準年次である1990(平成2)~1992(平成4)年の8億4200万人と対比して600万人の増加であった。その後、2008(平成20)年12月、FAOが発表した推計によれば、食糧価格の高騰により新たに約4、000万人が飢餓に陥ったとされた。さらに、2008(平成20)年以降の世界的な景気後退局面において、飢餓人口は一層増

加し、2009 (平成21) 年には10億人を突破したとみられ2010(平成22)年以降はやや減少を示しているものの、目標の飢餓人口削減はまず不可能な情勢であった。こうした飢餓人口の削減と密接な関連を持つのが貧困の削減という課題であり、そもそも飢餓の削減と貧困の削減は開発目標の中でも同一の目標グループ内に掲げられており、貧困(1日1ドル以下での生活者) の削減も、飢餓と同様に90年対比半減とされていた。飢餓の原因として、貧困が大きな要素であることは疑うべくもないが、一方で飢餓による栄養失調が活力の低下、学習意欲の低下等を通じて教育機会を奪い、貧困を再生産するという悪循環をもたらしており、こうした負の連鎖が最も顕著にみられるのが、アフリカ、アジア等の小規模農業者であった。「国際家族農業年」の決定においては、これらの農業者の自立を支援することにより、貧困と飢餓の悪循環を断ち切ることが大きな目標とされたのである。

「国際家族農業年」は、家族農業や小規模農業が、持続可能な食料生産の基盤として世界の食糧安全保障確保と貧困撲滅に大きな役割を果たしていることを、広く世界に周知することを目的としている。前記の国連食糧農業機関(FAO)によると、食料不安に苦しむ人口の70%以上が、アフリカ、アジア、中南米の農村部に住んでおり、そうした人々の多くが家族農家で、中でも小規模農家は天然資源、政策、技術へのアクセスが限られている。家族農業は、開発途上国、先進国ともに、食糧生産において主要な農業形態となっており、社会経済や環境、文化といった側面で重要な役割を担っている。

家族農業年の決定に際し、その理論的基礎、政策の方向性を得るため、CFS(世界食料安全保障委員会:FAOに置かれた委員会で国際農業開発基金等多くの関連する機関が構成員となっており、世界の

食料安全保障および栄養に関するプラットフォームとして重要な役割を果たしている)は専門家ハイレベルパネルに対し小規模経営の農業投資に関する報告書をまとめるよう求め、同パネルは2013(平成25)年「食料安全保障のための小規模経営への投資」と題する報告書を提出した。同報告書で定義された小規模経営とは、①家族(単一または複数)によって営まれ、主として家族労働により経営が行われていること、②保有している資源(特に土地)に限界があり、持続可能な生活を営むためには高水準の総要素生産性が必要となること、③農外の活動からの収入に依存する割合が高く、それが経営の安定化に寄与していること、④生産・消費両面の経済単位であり、合わせて農業労働力の供給源となっていること、等の特性を有するとされている。こうした特性は、兼業農家を含め、日本の多くの農家が有するものであるし、小規模経営は、世界的にみても、先進国を含めた多くの国において農業の基幹的部分を担っている。

報告書においては、そうした小規模経営の持つ価値について以下のような点を指摘している。 第一に、食料の供給に果たす小規模経営の役割の大きさという点である。中国には約2億ないし2億5000万戸の小規模経営が存在し、世界の耕作可能な農地の10%を利用しているにすぎないが、世界の食料の20%を生産しており、この生産性の高さは、自営農業の場合の労働インセンティブの高さ、雇用労働力に依存する場合の取引・管理コストの高さによるものとされている。特に、今後長期的にみた場合、農地の限界性、食料需要の増大が世界的な課題となり、その際には短期的な経済合理性ではなく、小規模経営の持つ土地生産性の高さ、土地利用の持続可能性といったことの重要性が高まる。第二に、小規模経営の社会的な面での波及効果である。一般に労働集約的な小規模経営は雇用の吸収力が高い。特に、女性・

高齢者といった,他の就業機会を得ることが難しい人々にとって,重要な就業の場を提供している。家族農業を支援することにより,女性の労働の場を改善することができるし,小規模経営が加工と結びつき地域の食料市場を形成するとき,そこで生み出される雇用は,農村地域においては無視できない存在となる。 第三に,小規模経営の持つ様々な意味での安定性の高さである。自給的傾向の強い小規模経営は,血縁・地縁の互酬関係により生産物を共有し,食料危機等不安定な市場へのリスク対応を行う。また,経済的な変動においても,農家から都市に出た者が都市において失職した際のセーフティネットとしての機能を果たす。さらに,小規模経営の収入の多様性,特に農外所得による経営の安定性が高く評価されている。

国連が2014(平成26)年を「国際家族農業年」と定め、小規模・家族農業の役割と可能性を再評価し、支援に乗り出すための啓発活動を展開したが、小規模・家族農業の置かれた状況を考えるとこの活動はまだ不十分であるとして、世界で国際家族農業年をさらに10年間延長しようとキャンペーン活動「国際家族農業年+10」(IYFF+10)が展開された。世界約60ヶ国でキャンペーンのサポーター組織が立ち上げられ、2017(平成29)年12月の国連総会で、2019~2028年を「家族農業の10年」にすることが正式に決定された。

ただ、日本においては、この「国際家族農業年」や「家族農業の1 0年」について、日本にとって重要な関わりがあると実感している国 民の数は少数にとどまるというのが実情であろう。

しかし、2010(平成22)年農業センサスでは、日本の兼業農家数は約120万戸で農家総数の72.3%に及び、農家の90万戸余り(全体の55.2%)が1ha未満、130万戸(全体の80.

6%)が2ha 未満とされ、上記報告書では、アジアにおいて小規模 農業とそれより大きい規模の農業の境界を土地面積で $1\sim 2ha$ と するのが適切としていることからすれば、日本の農家の過半は小規模 農業である。

そして、 CFSの専門家ハイレベルパネルによる前記報告書の日本 語版に寄せられた序文では,「日本は1人当たりGDPが高いことか ら、読者の中には、日本社会は食料不足や栄養失調とは直接関係がな い、と初めは思う人もいるかもしれない。しかし、低い食料自給率(2) 012年はカロリーベースで39%)と農業部門の高い高齢化率(2 010年には農業従事者のうちで65歳以上の占める割合は60% 以上)において、日本が置かれている状況は突出しているという点を 指摘しておかなければならない。これは、今日の日本では、輸入され た食料、飼料及び農業資材によって需要がまかなわれており、国内の 農業生産システムはますます脆弱になりつつあるということを意味 している。こうした課題に取り組むために、日本の政策決定者たちは、 農地の集約化と規模拡大に向けた構造改革をより徹底し、企業の農業 生産への参入を促進するための規制緩和を行うといった形で、農業政 策を方向づけてきた。しかし,こうした政策上の選択肢は,国民に対 して十分な食料、雇用、および生計を提供できるのだろうか。食料保 障を実現できるのだろうか。そして日本社会の持続可能な発展に貢献 できるのだろうか。 そのような疑問が持ち上がっている。」 と大きな警 鐘が鳴らされている。このような中、国会で満足な議論もなく規制改 革推進会議が主導した種子法廃止法案が可決、成立されてしまうこと に、日本という国家の存亡にかかわる危機が象徴されているといって も過言ではない。

2 食料・農業植物遺伝資源条約で規定された農業者の権利

2001 (平成13) 年のFAOの総会において,食料・農業植物 遺伝資源条約が採択された (日本も批准済み)。

同条約が締結された経緯は次のとおりとされている。1983(昭 和58)年のFAOの総会は、植物遺伝資源は人類の遺産であり、そ の所在国のいかんにかかわらず世界中の研究者等が制限なく利用す ることができるようにすべきであるとの考え方に基づく決議「植物遺 伝資源に関する国際的申合せ」(以下「国際的申合せ」という。)を 採択した。この国際的申合せに基づき、FAOの下で、世界各国から 収集した遺伝資源を大量に保有している国際農業研究センターがF AOと取決めを結んだ上で、内外の研究者等に対しその保有する植物 遺伝資源を提供してきた。他方、国連環境計画(UNEP)の下に設 置された政府間交渉委員会で1992年に採択され、1993(平成 5)年に発効した「生物の多様性に関する条約」(CBD)では、各 国が自国の天然資源に対して主権的権利を有することが確認され、遺 伝資源の取得の機会の提供は、当該遺伝資源が存する各国の国内法令 に従って決定されることとなった。これに伴い、国際的申合せに基づ く無制限の植物遺伝資源の提供が、生物資源の保全及び利用に関する 最も包括的な国際的枠組みとなったCBDに定める原則(天然資源に 対する各国の主権的権利)に矛盾する可能性が指摘されるようになっ た。

このような矛盾を未然に防ぎ、又は解消するため、1993(平成5)年のFAO総会において、国際的申合せをCBDとの調和を図りつつ見直すことが決議された。その後、「食料及び農業のための遺伝資源に関する委員会」(1983年にFAO総会の下に設置)における見直し交渉の過程において、食料及び農業のための植物遺伝資源の

取得の機会の提供については、その存する国の国内法令に基づく個別の合意を不要とし、CBDの特則を定める必要があると判断されたことから、FAO加盟国に対する勧告的効果を有するに留まる総会決議に代えて、CBDと同様、法的拘束力を有する条約として作成することとされ、2001(平成13)年11月にローマで開催された第31回FAO総会において、「食料及び農業のための植物遺伝資源に関する国際条約」(ITPGR)が採択されたのである。

同条約の第9条では、次のように定められており、農業者の自家採 種の権利を制限すべきでないとしている。

《第9条 農業者の権利》

- 1 締約国は、地域社会及び原住民の社会並びに世界の全ての地域の農業者(特に、起原の中心にいる農業者及び作物の多様性の中心にいる農業者)が世界各地における食料生産及び農業生産の基礎となる植物遺伝資源の保全及び開発のために極めて大きな貢献を行ってきており、及び引き続き行うことを認識する。
- 2 締約国は、農業者の権利が食料及び農業のための植物遺伝 資源に関連する場合には、これを実現する責任を負うのは各 国の政府であることに合意する。締約国は、そのニーズ及び優 先順位に応じ、適当な場合には、国内法令に従い、農業者の権 利を保護し、及び促進するための措置をとるべきである。当該 措置には、次の事項に関する措置を含む。
 - (a)食料及び農業のための植物遺伝資源に関連する伝統的な知 識の保護
 - (b)食料及び農業のための植物遺伝資源の利用から生ずる利益

の配分に衡平に参加する権利

- (c)食料及び農業のための植物遺伝資源の保全及び持続可能な 利用に関連する事項についての国内における意思決定に参 加する権利
- 3 この条のいかなる規定も、農場で保存されている種子又は 繁殖性の素材を国内法令に従って適当な場合に保存し、利用 し、交換し、及び販売する権利を農業者が有する場合には、そ の権利を制限するものと解してはならない。

3 「小農と農村で働く人びとの権利に関する宣言」と種子の権利

(1)「家族農業の10年」の開始を前に,2018(平成30)年12 月18日,国連総会で「小農と農村で働く人びとの権利に関する国 連宣言」(以下「小農宣言」という場合がある。)が採択された。

小規模・家族農業は、世界の食料の8割を生産し、世界の全農業経営体数の9割以上を占めている。将来にわたって、いかに食料を安定的に供給することができるかが世界的な課題になる中で、時代遅れだと思われていた小規模・家族農業が、持続可能な農業の実現という目標に照らして、実は最も効率的だという評価がなされるようになり、2018(平成30)年12月の小農宣言が賛成119の多数で採択された。小農宣言では、家族農業など小規模の農家(小農)の価値と権利を明記し、加盟国に対して小農の評価や財源確保、投資などを促す内容となっている。

発展途上国を中心に賛同が圧倒的多数だった一方、米国や英国、 オーストラリア、ニュージーランドなどが反対、日本は棄権した。 日本政府は規模拡大を重視し、農業の大規模・企業化優先の政策を 推進している現状にあり、国連で小農宣言の採決を棄権しただけで なく,今後も小農宣言にある小農の権利等に関して政策的に取り組む見通しは,決して明るいものではない。

(2) 小農宣言では、「小農」について以下のように定義する。

「自給のためもしくは販売のため、またはその両方のため、一人も しくは他の人びととともに、又はコミュニティとして、小規模農業 生産を行っているか、行うことを目指している人で、家族及び世帯 内の労働力ならびに貨幣で支払いを受けないその他の労働力に対し て、それだけにというわけではないが、大幅に依拠し、土地に対し て特別な依拠、結びつきを持った人」(1条1項)。

また、小農宣言は、「締約国は小農と農村で働く人びとの権利を、 その領域および領域外において、尊重、保護、実現しなければならい」(2条1項)として、様々な小農の権利を規定する。

そして小農宣言19条において「種子の権利」を規定し、小農と農村で働く人びとが種子に対する権利を持ち、自らの種子と伝統的知識を維持、管理、保護、育成する権利を有すること、かつ、加盟国が種子の権利を尊重、保護、実施し、国内法で制定するよう求めるとともに、十分な質と量の種子が播種を行う上で最も適切な時期に、手ごろな価格で小農が利用できるようにしなければならない(19条4項)ことも規定されている。

《19条 種子の権利》

- 1. 小農民と農村で働く人々は種子に対する権利を持ち、その中には次の内容が含まれる。
- a) 食料と農業のための植物遺伝資源にかかわる伝統的知識を保 護する権利

- b) 食料と農業のための植物遺伝資源の利用から生じる利益の受け取りに公平に参加する権利
- c) 食料と農業のための植物遺伝資源の保護と持続可能な利用に かかわる事柄について、決定に参加する権利
- d) 自家採種の種苗を保存, 利用, 交換, 販売する権利
- 2. 小農民と農村で働く人々は、自らの種子と伝統的知識を維持、管理、保護、育成する権利を持つ。
- 3. 国は,種子の権利を尊重,保護,実現し,国内法に置いて認められなければならない。
- 4. 国は、十分な質と量の種子を、播種を行う上でもっとも適切な時期に、手頃な価格で小農民が利用できるようにしなければならない。
- 5. 国は、小農民が自らの種子、または、自らが選択した地元で入 手できる他の種子を利用するとともに、栽培を望む作物と種に ついて決定する権利を認めなければならない。
- 6. 国は、小農民の種子制度を支え、小農民の種子と農業生物多様 性を促進しなければならない。
- 7. 国は、農業研究開発が、小農民と農村で働く人々の必要に応じて向けられるようにしなければならない。国は、小農民と農村で働く人々が、研究開発の優先事項やその開始の決定に積極的に参加できるようにし、彼らの経験が考慮され、彼らの必要に応じ孤児作物(注:ある地域においては重要な作物であるが、近代的な育種や生産技術の改善などの対象にされてこなかった作物をさす。世界各地で食用とされているイモ類や雑穀などが該当する。)や種子の研究開発への投資を増やすようにしなければならない。

第4 総括

以上のとおり、世界人権宣言、国際人権A規約の中で認められた「食料への権利」を実質的に担保する持続可能な農業は、植物の遺伝子資源の保全が前提とされており、植物の遺伝子資源の保全の対象として種子は極めて重要な位置を占める。そして、持続可能な農業の基盤となる家族農業や小規模農業が営農を続ける上で、自由に種子を保存し、利用し、交換し、及び販売できることは必須のことであり、小農の「種子の権利」を規定した「小農と農村で働く人びとの権利に関する国連宣言」が2018(平成30)年12月18日の国連総会で採択されたが、日本は棄権をしてしまった。

今回の種子法の廃止がこのような国際的潮流に逆行するものであることは明らかであり、上記の日本の棄権についても同様な指摘ができる。そこで、次章では、種子法廃止に至った日本の農政がなぜ国際的潮流と乖離してしまったのか、戦後まもなくの農政からの変遷を振り返って解明する。

第4章 日本の農政の変遷と種子法廃止

第1 農業基本法下での輸入農産物急増に伴う日本農業の衰退

1 国土の壊滅的な被害を受けて日本が第2次世界大戦に敗れた翌年の1946(昭和21)年当時,日本の農家戸数は約570万戸であり,農家人口は約3425万人で45年の国勢調査時の人口約7214万7000人の47.5%を占めていた。敗戦直後の日本は国民の2人に1人が農家で暮らし、農業をはじめとする第1次産業以外には見るべき産業がないような状態に陥ってしまっていた。

その後、戦後復興と共に日本は製造業を中心に目覚ましい経済成長を遂げるとともに、アメリカが日本のアメリカ農産物購入で得た円資金を日本の工業援助と経済力の増強、アメリカ軍のための日本国内における物資と役務の調達に使用することを約した1954(昭和29)年のアメリカとのMSA協定(相互防衛援助協定)によって、アメリカからの小麦や大豆の輸入が定着し、1961(昭和36)年には農業政策を一般経済政策の一環として位置づけた農業基本法(以下「旧基本法」という)が制定された。国際分業論を前提に、日本は経済効率性に優れた製造業に比べて自然的社会的制約が大きく条件が不利な農業を抱えているからとして、旧基本法においては農業生産について選択的拡大の方針が取られ、競争力のない農産物は輸入に頼らざるを得ない状況が法的枠組の下で作出された。

2 過剰となったコメ生産では1970(昭和45)年から本格的な生産調整(減反)が始まり補助金の下で転作が奨励されたが、次第に補助金が減らされると一旦進展した転作は後戻りをはじめ、また、製造業による大幅な貿易黒字の解消のためにも進められてきた1973年の東京ラウンドに代表される農産物の輸入自由化の波は、オレン

ジ・牛肉のように農業の中で成長分野とされていた畜産・果実の分野にも及ぶようになり、農業全体の縮小化に繋がっていった。

1961 (昭和36) 年に76%あったカロリーベースの食料自給率は2000年には40%となり,1993 (平成5)年ウルグアイ・ラウンドの最終合意で関税化の特例措置が取られていたコメも1999 (平成11)年からは関税化され、農業基本法に代わって同年に食料・農業・農村基本法(以下「新基本法」という。)が制定された。

第2 輸入前提の新基本法下でのTPP発効の壊滅的影響

- 1 新基本法では、食料の安定供給は生産拡大、輸入、備蓄の組み合わせによって図ることが明記され、また、合理的な価格で提供されなければならないとして、農産物輸入を前提とする農政が明文上も是認されてしまった。そして、農業の持続的発展のための施策として効率的かつ安定的な農業経営を育成し、農業生産の相当部分を担う農業構造を確立するため農業経営の規模拡大を促進する施策を講ずるとして、兼業農家等の小規模農業に対する冷淡な方針が打ち出された。
- 2 他方,新基本法では,国土の保全,水源のかん養,自然環境の保全, 良好な景観の形成,文化の伝承等農業の持つ多面的機能の発揮の規定 が置かれ,また,農業の自然循環機能が維持増進されることにより, 農業の持続的発展が図られなければならないと規定されている。

しかし、多面的機能の発揮は生産活動が行われることが前提となるから、食料自給率が減少したままでは多面的機能を十分に発揮することはできない。多面的機能を十分発揮するためにも食料自給率の向上が必要であり、新基本法では、5年毎に食料・農業・農村基本計画を策定し食料自給率の目標を定めることとし、最初の基本計画が200

4 (平成12) 年に策定されてから, 2005 (平成17) 年, 20 10 (平成22) 年, 2015 (平成27) 年と改訂されるごとに1 0年後の自給率目標が定められたものの, カロリーベースの食料自給 率につき平成22年計画で50%とした以外はすべて45%の目標 であり, 実績は, 平成10年の40%であったものが平成29年には 38%と全く向上せず微減となっている。

新基本法では農業の自然循環機能の維持増進による農業の持続的発展が謳われていても、有機農業の普及は進まず、有機農業が行われている面積は耕地面積の約0.5%しかなく、有機食品の市場規模は食品市場の1%を下回っており、新基本法が真に持続可能な農業をめざしていると評価することは極めて困難である。既に2017年には総人口1億2670万人のうち農家人口は437万人まで減少し、2018年には538兆円余のGDP(国内総生産)のうち農業生産が1%を切ってしまった日本農業の現状は、持続可能な農業と言えるか否かを論ずるまでもなく、TPPの発効が最後のとどめとなってしまう壊滅的影響が懸念される状況になっているのである。

3 食料自給率のさらなる低下は食料安全保障上由々しき問題であるのは当然であるが、輸入農産物の増大は、新基本法の理念の一つである農業と農村の多面的機能の発揮にとっても、代替することのできない大きな損失を招きかねない。また、日本の国土の大部分を占める地方が農業をはじめとする第1次産業を主要な産業としている中で、これ以上農業を衰退させれば当然に地方は崩壊する。自然資源に恵まれ、伝統的な文化と暮らしの揺りかごであり、かつ人材の供給源であった地方を切り捨て、効率化のためさらなる都市への人口集中を許してしまうことは、日本という国としての持続可能性を失いかねない。

欧米各国では、食料供給だけでなく伝統と文化を守り国土を保全するために不可欠な存在である農業者への保護は当たり前との認識が国民の間で広く共有されているが、その実情も正確に紹介することなく、「日本の農家は過保護で自助努力が足りない」と言って農業保護を減らし続け、「兼業農家や中小農家は規模拡大の足枷になる」とその存在を罪悪視するかのように扱ってきた日本の農政は、日本という国を誤った方向に導いてしまっているのではないかと危惧されているのである。

4 食料・農業・農村基本計画の食料自給率目標の変遷の背景には看過 できない問題も存在している。

食料自給率50%を目標とした平成22年計画は、そのまえがきで、「途上国では、人口増加や経済発展に伴って、資源や食料の消費が増え続けている。また、米国等を中心にバイオ燃料の増産が進むなど、農産物の用途も多様化しており、農産物の国際的な需要は今後更に高まることが予想される。地球全体では、環境問題が深刻化し、農地の減少が進む中、食料輸出国は輸出規制を導入し、途上国の貧しい人々を中心に 飢餓や暴動が深刻化している。こうした状況にもかかわらず、世界最大の食料純輸入国である我が国は、「経済力さえあれば自由に食料が輸入できる」という考え方から脱し切れていない。四方を海に囲まれた島々から構成される狭い国土条件の下で、1億2千万人を超える国民を養う必要がある我が国においては、国民に対する国家の最も基本的な責務として、食料の安定供給を将来にわたって確保していかなければならない。我が国は、これまでの農政の反省に立ち、今こそ食料・農業・農村政策を日本の国家戦略の一つとして位置付け、大幅な政策の転換を図らなければならない。我が国の農業・農村には、

こうした情勢の変化に対応し、大きな役割を果たすことができる十分な潜在力がある。国内の農地を最大限に活用し、そこで生産された安全で質の高い農産物や、それらを原料とした加工品等として大きな付加価値を付けて販売することができれば、食料自給率の向上だけでなく、世界的な食料事情の安定化と国際的な市場の拡大につながる。」として、10年後のカロリーベースの食料自給率の目標を50%に掲げ、さらに農業経営の規模の大小を問わず、「水田農業を対象として、米を生産数量目標に即して生産した販売農家・集落営農に対して、標準的な生産に要する費用と標準的な販売価格の差額分を交付」し、「水田を活用して食料自給率の向上等を実現するため、麦、大豆、米粉用米・飼料用米等の戦略作物の生産に対して、主食用米並みの所得を確保し得る額を交付する」戸別所得補償制度を導入したのである。

1995 (平成7)年に世界貿易機関 (WTO)が発足して価格支持政策による農業保護が厳しく制限されて以来,欧米を中心とした農業先進国は農業者が再生産を維持できるよう再生産費用を確保するための農業者助成に腐心してきたが,日本は農業者のコスト削減努力の不足を強調して再生産費用確保に十分とは言えない政策を取り続けてきた。そのような中で,食料自給率目標の向上に意欲を示し,また,米作での再生産費用を確保するための戸別所得補償制度を導入した平成22年計画は,農政の国際的潮流に少しでも近づこうとする意欲的なもので,この計画を契機に日本の農政が大転換を遂げる可能性があった。

しかし、平成27年計画では、食料自給率の目標に関し、「各品目別に数量目標に対する生産の進捗状況を見ると、課題に対する取組が不十分な品目がある一方で、当初の目標設定が過大と考えられる品目もあり、これらの結果、特に供給熱量ベースの総合食料自給率の目標が

現状と乖離している状況となっている。」として,10年後のカロリーベースの食料自給率目標を前述のとおり45%に戻してしまい,また,戸別所得補償制度の廃止も決定したのである。

この平成27年計画は、2013(平成25)年5月に内閣に設置された農林水産業・地域の活力創造本部が2013(平成25)年12月に決定した「農林水産業・地域の活力創造プラン」の中で、「本プランにおいて示された基本方向を踏まえ・・・・食料・農業・農村基本計画の見直しに着手する」とされて策定されたものであるが、民主党政権下で2010(平成22)年に策定された、国際的な潮流からかけ離れていたそれまでの農政の大転換を目指す意欲的な計画が、2012(平成24)年の自民党への政権交代によって否定され、再び従来の農政に引き戻されてしまった感は否めず、国政の根本となる農政の基本政策が党利党略に左右されてしまうことの弊害は、極めて深刻である。

第3 種子法を廃止し自家採種さえも禁じようとするのは誰のためか

1 上記の「農林水産業・地域の活力創造プラン」に「別紙」として参照された「農業競争力強化プログラム」では、「戦略物質である種子・種苗については、国は、国家戦略・知財戦略として、民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築する。そうした体制整備に資するため、地方公共団体中心のシステムで、民間の品種開発意欲を阻害している主要農作物種子法は廃止するための法整備を進める。」とされているが、種子・種苗について最大限活用される民間活力とは、日本国内のメーカーだけではなく、当然に独占的な力を持つ多国籍企業が想定されている。それら多国籍企業は遺伝子組み換え農産物に積極的であるし、種子とともに使用を義務付けた農薬をはじめとする資材と

セットで販売するシステムを取ることが予想され、安全な農産物の供給という観点からは非常に大きな問題である。それらの多国籍企業が販売する種子がF1種(注:first filial hybrid、雑種第一代。異なる系統や品種の親を交配して得られる作物の優良品種のことで、通常、その一世代に限って安定して一定の収量が得られる品種。)であれば品質を維持するためには毎年購入しなければならないし、F1種でなくても契約により自家採種を禁じたり、種苗法施行規則によって法21条3項の品種(自家採種が禁止される品種)に指定されることによって自家採種ができなくなったり、あるいは種苗法自体の改正で原則自家採種が禁止となれば、多国籍企業は、種子法廃止によって大手を振って種子市場に進出することで莫大な利益を得ることになる。

また、最近欧米諸国では、従来安全とされていた農薬の健康被害が明らかとなり、グリホサートを主成分とする除草剤のラウンドアップ曝露がガン発症の原因であるとして、全米で4000人を超える人々がラウンドアップを製造販売しているモンサント社に対して損害賠償請求訴訟を提起している。2018(平成30)年8月には、終末期ガン患者が原告となった訴訟で、カリフォルニア州サンフランシスコの最高裁判所がモンサント社に対して補償的損害賠償として3920万ドル、ラウドアップへの曝露がガンを引き起こすことを消費者に警告しないことについての懲罰的損害として2億5000万ドルの支払を命じている。このような中、日本では、グリホサートの使用緩和措置(2017年12月25日付の「食品・添加物の一部基準を改正する件について」(厚生労働省通達)で、グリホサートについては、小麦で6倍、ライ麦やソバで150倍、ヒマワリの種子で400倍と大幅な規制緩和が行われている。)が取られており、これらの状況からしても、日本の農政が農産物の安全安心よりも多国籍企業の利益を優先し

ているとの謗りは免れない。

2 第2章で述べたとおり、「食料・農業植物遺伝資源条約」では農業者の権利として種子に対する保存、利用、交換及び販売の権利を制限してはならないとし、「小農と農村で働く人びとの権利に関する国連宣言」では小農民と農村で働く人々に「種子の権利」が認められているが、これらと対比して、日本において「農林水産業・地域の活力創造プラン」に基づいて種子法が廃止されたことは、持続可能な農業を実現するために日本の農業者が果たしている役割の重要性を無視し、かつ、その利益を奪って、農業者が種子法によって供給されてきた安価でありながら優良かつ安全・安心な種子によって農産物を生産することや消費者がその農産物を購入して消費することを妨げる意味において、世界人権宣言や国際人権A規約に規定されている農業者や消費者の「食料への権利」を侵害するものと言わざるを得ない。

第5章 種子法廃止と憲法違反

第1 十分な生活水準を保持する権利としての食料への権利

- 1 「食料への権利」は、世界人権宣言 2 5 条の「すべて人は、衣食住、 医療及び必要な社会的施設等により、自己及び家族の健康及び福祉に 十分な生活水準を保持する権利」のうちの「食」の部分に関する権利 であり、国際人権A規約(社会権規約) 1 1 条の「自己及びその家族 のための相当な食糧(food)、衣類及び住居を内容とする相当な生活 水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者 の権利」のうちの「食糧(food)」の部分に関する権利である。
- 2 世界人権宣言25条にいう「十分な生活水準を保持する権利」とは、人間が生活を営むのに最低限の衣食住への権利を保障するものであり、世界人権宣言に規定されるに至ったきっかけは、1941(昭和16)年にアメリカ大統領フランクリン・ルーズベルトがいわゆる4つの自由の演説のなかで、表現の自由、信教の自由、欠乏からの自由、恐怖からの自由について述べたことにあると言われている。この十分な生活水準を保持する権利は、社会保障受給権を定める世界人権宣言22条の「すべて人は、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し、かつ、国家的努力及び国際的協力により、また、各国の組織及び資源に応じて、自己の尊厳と自己の人格の自由な発展とに欠くことのできない経済的、社会的及び文化的権利を実現する権利を有する。」との規定と密接に結びついている。

第2 憲法第25条と十分な生活水準を保持する権利

1 日本国憲法25条は,第1項で「すべて国民は,健康で文化的な最 低限度の生活を営む権利を有する。」,第2項で「国は,すべての生 活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に 努めなければならない。」と生存権を定めているが、この生存権の規定 は、「健康で文化的な最低限度の生活」と一定の生活水準を保障する 趣旨において世界人権宣言 2 5 条の「十分な生活水準を保持する権利」 と、また「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及 び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」とすることか ら世界人権宣言 2 2 条の社会保障受給権と、その両方の内容を併せ持 った規定と理解されるべきである。そして、世界人権宣言 2 5 条の「十 分な生活水準を保持する権利」は、国際人権 A 規約 1 1 条として規定 されているのである。

しかしながら、憲法25条の生存権の規定について、従来、人間の 2 尊厳に値する生活を営むために必要な諸条件の確保を国家に対して 要求する権利であり、国家はその実現に努力すべき義務を負っている とされながらも、法文上には「衣食住」という文言がないため、人間 の尊厳に値する生活として具体的に衣食住の生活水準を保障する権 利としては必ずしも認識されていなかった。そもそも日本の場合,数 十年にわたる高度経済成長の下で国民が豊かな消費社会を謳歌して いたため衣食住の欠乏を深刻な問題として実感することは災害時を 除いてはほとんどなかったので、衣食住の生活水準を生存権の問題と して捉える必要性が乏しく、憲法25条の生存権規定がプログラム規 定か、具体的権利を定めたものか、抽象的権利を定めたものかという 法的性格や,裁判規範になり得るかということについては長く議論さ れてきたが、憲法25条に「十分な生活水準を保持する権利」として 「食料への権利」が内包されるかという議論が十分に展開されなかっ たのである。しかしながら,人間の尊厳に値する生活を営む上で十分 な衣食住が確保されるべきことは当然のことであり、憲法 2 5 条は衣食住についての十分な生活水準の保持を保障しているものとして解釈されなければならない。

第3 国際人権規約の遵守と憲法解釈

- 1 国際人権規約は、世界人権宣言に示された諸権利の大半を承認しており、それらをより詳細に規定し、また、この宣言にない若干の権利も規定して国連総会で採択されている。日本は、国際人権規約を条約として批准しており、条約としての国際人権規約を当然に遵守しなければならない。
- 2 また、さらに、国際人権規約と憲法との関係では、「憲法第98条 2項で『条約を誠実に遵守する』ということになっておりますので、 ……人権条約の規定が日本国憲法よりも保障する人権の範囲が広い とか、保障の仕方がより具体的で詳しいとかいう場合は……、憲法の 方を条約に適合するように解釈していくことが必要だと思うのです。 つまり、人権条約の趣旨を具体的に実現していくような方向で憲法を 解釈する、それが憲法解釈として必要になってくるわけです」(芦部 信喜『憲法叢説2』(信山社・1995 年)22頁)とされるのであ り、生存権を規定する憲法第25条の解釈においては、国際人権A規 約との関係においても、世界人権宣言25条を基に国際人権A規約1 1条に規定された「自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び 住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断 の改善についてのすべての者の権利」が内包されているものとして解 釈されなければならないのである。

第4 種子法廃止は食料への権利を保障する憲法第25条違反

- 1 憲法25条が国際人権A規約11条の内容を包含するとした場合に、具体的な解釈は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する委員会」の一般的意見第12号を参考にすべきであり、前述のとおり、同意見では、「十分な食料に対する権利の中核的な内容は、個人の食物的ニーズ(dietary needs)を充足するのに十分な量及び質であり、有害な物質が含まれず、かつ、ある一定の文化の中で受容されうる食料が利用できること、持続可能であり、他の人権の享受を害しない方法で、そのような食料にアクセスできること、を含意すると考える。」とされる。
- 2 そして、利用可能性については、「生産力のある土地もしくはその他の天然資源から自ら直接に食料を得ること、又は、生産地から、需要に応じて必要とされる場所まで食料を運搬することができる、よく機能する分配、加工及び市場制度をもつことのいずれかの可能性をさす。」とされ、アクセス可能性については「経済的及び物理的なアクセス可能性の双方を含む。経済的なアクセス可能性とは、十分な食物のための食料の取得にかかる個人的又は家計の財政的費用が、他の基本的ニーズの達成及び充足が脅かされ又は害されることのないレベルのものであるべきだということを含意する。経済的なアクセス可能性は、人々が食料を調達するいかなる取得形態又は資格にも妥当し、十分な食料に対する権利の享受にとってどれだけ十分かを測る尺度である。土地をもたない人々や、その他人口の中で特に困窮した人々のような、社会的に脆弱な集団は、特別なプログラムを通して注意を払う必要があることもありうる。物理的なアクセス可能性とは、十分な食料が、幼児や少年、高齢者、身体障害者、末期患者、及び、精神

病者を含めて恒常的に健康上の問題をもった人々を含むすべての人に対して、アクセス可能でなければならないことを含意する。」とされている。

3 以上からすれば、農業者が自由に天然資源である種子を使って安全 安心な農産物を栽培することやその農産物を消費者が購入して消費 することは、「食料への権利」として当然に憲法25条の生存権規定 が保障していると解釈されなければならない。

今回の種子法廃止によって農業者が種子法によって供給されてきた安価でありながら優良かつ安全・安心な種子によって農産物を生産し消費者がその農産物を購入して消費する機会を奪い、農業者や消費者の「食料への権利」を積極的に侵害したことは、明らかに憲法25条に違反するものである。

第6章 一般農家である原告舘野廣幸の公法上の地位確認の訴え 第1 原告舘野の職業・経歴と種子法廃止による影響

1 原告舘野廣幸(原告番号1番「原告舘野」)は、住所地において、 稲作10ha、小麦1ha、大豆、野菜(自家用)等を耕作する農家 であり、すべて有機農法(注:化学的に合成された肥料及び農薬、遺 伝子組み換え技術を使用しない農法)で耕作している。

稲作関係では例年5品種を耕作しており、コシヒカリ、ササニシキ、陸羽132号、もち米の4品種は毎年栽培し、その外にその年に選んだ1品種を耕作している。毎年耕作している4品種については、陸羽132号を除いて各品種ともその3分の1は栃木県上三川町所在の日本で初めて有機栽培用の種子の採種ほ場として種子法に基づいて栃木県から指定を受けたほ場(指定種子生産ほ場)であるNPO法人民間稲作研究所(以下「民間稲作研究所」という。)が生産した種もみを購入して使用し、残り3分の2は自家採種した種もみ(稲種)を使用している。ちなみに、栽培品種のうち陸羽132号については、大正時代に開発された希少な品種で一般に種もみは販売されておらず全量自家採種の種もみを使用している。

2 有機農業(農法)では、従来、自家採種の種子を使用して耕作する のが基本とされていたが、民間稲作研究所が奨励品種の有機種もみに ついても種子法に基づき指定を受けた採種ほ場(以下「指定種子生産 ほ場」又は「指定ほ場」という。)として生産するようになってから は、全国の有機農家の多くが民間稲作研究所から種もみを購入するよ うになった。

指定ほ場から購入した種もみと自家採種の種もみを併用する理由 は、自家採種の種もみの使用のみを代々続けて行くと、他の品種の花 粉を受粉して変異する個体等の種子が混在することとなり、特定品種 (注:奨励品種のうち、特定地域又は特定用途に適すると認めた品種) の品質を維持することが困難になってくる虞があるからである

原告舘野の場合、特定品種の品質の維持にほとんど問題が発生しない3世代程度まで指定ほ場の種もみから自家採種を行い、その後は一旦、指定ほ場の種もみに代えて、また3世代まで自家採種することを繰り返すことによって、特定品種の品質を維持しているのである。

そのため、毎年各品種とも作付けの3分の1程度は指定ほ場である 民間稲作研究所の種もみを購入して使用している。

3 このように自家採種を基本として耕作をしている有機稲作農家においても、指定ほ場によって栽培される奨励品種の種もみの存在は重要であり、もし指定ほ場からの種もみの供給がなくなれば、有機稲作農家にとって、特定品種を維持するためには自家採種を指定ほ場並みに厳重に管理する必要が生じる。しかしながら、そのような対応は農家によってはそもそも技術的に困難であり、原告舘野の場合には技術的には対応できても指定ほ場からの種もみ購入に比べ非常に高いコストを伴うことになる。

また、指定ほ場に代わって民間で特定品種の有機の種もみを栽培して供給するようになった場合には、前述のとおりその価格は現状の5~10倍に高騰してしまうことは確実である。

従来と同じ方法で自家採種を続けることによって特定品種の品質 を維持できなくなれば、品種が特定されない「国産うるち米」として の販売になり、有機米であっても販売価格は特定品種の2分の1、3 分の1になってしまい、仮にコストがかからなくなってもそれ以上に 売り上げ単価が減少してしまう。 いずれにしても、従来の種子法に基づく指定ほ場からの奨励品種の有機の種もみ購入ができなくなることは、有機農家である原告舘野にとっても、種子農家である原告菊地と同様に経営危機を招くものである。

第2 憲法上の権利侵害

- 1 前述した通り、農業者が自由に天然資源である種子を使って安全安心な農産物を栽培し、また、それを消費することは、食料への権利として保障されるべきであり、わが国の憲法25条の生存権の規定において保障されるべきである。
- 2 種子法の廃止により、原告舘野が種子法に基づく指定ほ場からの奨励品種の有機の種もみ(種子)の購入及び生産ができなくなることは、同人が自由に種子から安全安心な主要農作物を栽培し、それを消費することが不可能となることである。

これは、憲法25条の権利侵害である。

第3 公法上の地位確認の訴え

1 前述のとおり、種子法の廃止(種子法廃止法)は、原告舘野の憲法 上の権利を侵害するので違憲無効である。

この場合,種子法は廃止されたことにはならない。原告舘野は,種子法に基づき,「ほ場審査その他の措置」(同法1条)を受けて生産された種子を用いて主要農作物を栽培できることになる。

そこで、原告舘野は、種子法に基づき、「ほ場審査その他の措置」 (法1条)を受けて生産された種子を用いて主要農作物を栽培できる 法的地位にあることの確認を求める。

2 公法上の法律関係の確認の訴えについて

(1)訴えの適否

本訴えは、行政事件訴訟法4条の公法上の法律関係の確認の訴え、 すなわち実質的当事者訴訟として行う。この実質的当事者訴訟は、公 権力の行使に関する不服の訴えである抗告訴訟とは区別され、また、 私法上の法律関係に関する訴訟である民事訴訟とも区別される。

本訴えでは、処分によって形成された法律関係のみならず、処分を 介在せずに法により直接形成される法律関係に関する請求などが、行 政事件訴訟法4条において広く訴えとして認められることとなる。

(2)確認の利益

ア 本訴えにおいては、確認の利益が求められる。確認の利益は、 判決をもって法律関係等の存否を確定することが、その法律関係 等に関する法律上の紛争を解決し、当事者の法律上の地位ないし 利益が害される危険を除去するために必要、適切である場合に認 められる。

この点、私法上の法律関係に関してであるが、最高裁平成16年12月24日最高裁小法廷判決が同旨の判断を示している。また、公法上の在外日本人の選挙権はく奪に関する違憲確認裁判において、最高裁平成17年9月14日第2小法廷判決は、上告人らの主位的請求について「過去の法律関係の確認を求めるものであり、この確認を求めるものであることが現に存する法律上の紛争の直接かつ抜本的な解決のために適切かつ必要な場合であるとは言えないから、確認の利益が認められず」と判示しているが、確認の利益に関し、逆説的な表現で同様の判断をしているものといえる(なお、同判決は予備的請求の確認の利益を認めている)。

- イ (ア) 原告舘野について,種子法廃止により前記憲法上の権利が 侵害されることとなる以上,違憲確認の利益がある。
 - (イ)また原告舘野は長年継続して稲作農家として働いている。 原告舘野の居住する栃木県では現在、種子のほ場指定業務を続けており、奨励品種の指定等も行っている。しかし、種子法が廃止されたため、今後、かような措置を取らなくなる可能性は極めて高い。

そもそも,種子法が廃止された以上,栃木県も含め都道府県が,種子法に基づく各業務を行う法的根拠を失っており,原告舘野には,前述の「当事者の法律上の地位ないし利益が害される危険」が現に生じている。従って同人が前記地位にあることの確認を求める必要があり,確認の利益がある。

3 結論

よって,原告舘野は,種子法廃止法が同人の憲法上の権利を侵害するから違憲無効であることの確認を求めるとともに,種子法に基づき,「ほ場審査その他の措置」(同法1条)を受けて生産された種子を用いて主要農作物を栽培できる法的地位にあることの確認を求める。

第7章 一般消費者である原告野々山理恵子の公法上の地位確認の訴え 第1 原告野々山の職業・経歴と種子法廃止による影響

1 原告野々山理恵子(原告番号2番「原告野々山」)は、主要農作物の 供給を受ける一般消費者であり、かつ、生活協同組合パルシステム東 京(以下「パルシステム東京」という)の理事長を務めている。

パルシステム東京の活動は、組合員である消費者たちが「子どもたちに安全安心な食べ物を食べさせたい」との思いから仲間同士集って安全な食べ物の供給を始めたのがきっかけとなっている。原告野々山も子どもが生まれたのを機会に安全な食べ物を求めてパルシステム東京に加入し、2013(平成25)年から現職にある。

2 原告野々山が理事長を務めるパルシステム東京は、「食べたものは体になっていくから」というスローガンを掲げて特に食の安全を重視している。パルシステム東京は、消費者と生産者を直接結んで、消費者には納得できる品質と安全性の確保された食品を提供し、生産者には適正価格での買取りによる収益を保障することで、持続可能な社会を目指している。

3 種子法の廃止による影響

- (1)種子法の廃止は、原告野々山や同人が理事長を務めるパルシステム東京の事業に多大な影響を与える。
- ア 前述の通り,種子法の廃止は,種子市場への大規模民間事業者の 参入とそれに伴う従来の採種農家の経営悪化をもたらす。これによ り,パルシステム東京が従来取引してきた農家,特に小規模農家は 大打撃を受けることとなり,従来どおりの安全な品質の食品を仕入 れて組合員に提供することに困難が生じる。

- イ そして種子法の廃止に伴う大規模民間事業者の参入は、農業の寡 占化をもたらし、自由主義的な合理化、効率化が進み、その結果、 農作物の多様性が奪われ、品種の単一化が進む。これは消費者の食 品の選択の機会を奪う。
- ウ さらに、種子法の廃止に伴い、大規模民間事業者の参入を前提とした規制の緩和が行われている。すなわち、品種開発に関連して言えば、遺伝子編集技術が遺伝子組換え作物の規制対象から外される方向で議論されている。また、栽培、収穫に関連して、農薬の規制基準の緩和が進んでいる。海外では発ガン性が問題とされ、米国カリフォルニア州でも訴訟の結果メーカー側が敗訴しているグリホサートも、前述のとおり、我が国では昨年末大幅に規制基準が緩和されている。種子法は、都道府県による奨励品種の指定とほ場の指定を通じて、主要農作物の優良な原種、原原種の維持、生産を保護するもので、安全な農作物の生産を図る上でもなくてはならない重要な仕組みである。種子法の廃止とこれと前後して制定された農業競争力強化支援法のもと、食の安全性よりも経済的効率化合理化や市場の支配を狙った、参入を意図する大規模民間事業者の思惑が大きく優先されることになるからである。
- (2) また、当然、一般消費者である原告野々山にとって、種子法廃止 は安全な農作物の供給を受けなくなることとなり、多大な影響を受 ける。

第2 憲法上の権利侵害(原告野々山の法的地位と権利侵害)

1 前述の通り,原告野々山は,一般消費者であるとともに消費者と生産者をつなぐパルシステム東京の理事長として,消費生活協同組合の事業を管理運営する立場にもある。

このような立場にある原告野々山は、天然資源である種子を使って 栽培された安全安心な農産物の供給を受け消費する権利である「食料 への権利」を有している。そしてこの権利は、前述の通り、憲法25 条の生存権規定において保障される。

2 種子法廃止に伴い、原告野々山は「ほ場審査その他の措置」(種子法1条)を受けて生産された種子を用いて栽培された主要農作物を購入して供給を受けることができなくなる。その結果、安全安心な品質の主要農作物を一般消費者に提供することも、自らが食することもできなくなる。

これは、憲法25条の権利侵害である。

第3 公法上の地位確認の訴え

1 種子法の廃止(種子法廃止法)は、原告野々山の憲法上の権利を侵害するので違憲無効である。

この場合,種子法は廃止されたことにはならない。原告野々山は種子法に定められた「ほ場審査その他の措置」(法1条)を受けて指定ほ場(法3条)で生産された奨励品種である種子を用いて栽培された主要農作物の供給を受けることができる。

そこで、原告野々山は、種子法に基づき、種子法に定められた「ほ場審査その他の措置」(法1条)を受けて指定ほ場(法3条)で生産された奨励品種である種子を用いて栽培された主要農作物の供給を受けることが出来る地位にあることの確認を求める。

2 確認の利益

- (ア) 原告野々山について,種子法廃止により前記憲法上の権利が侵害されることとなる以上,違憲確認の利益がある。
- (イ)また、種子法が廃止された以上、原告野々山は、消費者として、種子法に基づく奨励品種である種子を用いて栽培された主要農作物の供給を受ける法的地位にはない。前述の「当事者の法律上の地位ないし利益が害される危険」が現に生じている。

そこで,前述の原告舘野と同様,前記の法的地位にあることの確認 を求める必要があり,確認の利益がある。

3 結論

よって、原告野々山は、種子法廃止法が同人の憲法上の権利を侵害するから違憲無効であることの確認を求めるとともに、種子法に基づき、「ほ場審査その他の措置」(法1条)を受けて指定ほ場(法3条)で生産された奨励品種である種子を用いて栽培された主要農作物の供給を受けることができる法的地位にあることの確認を求める。

第8章 種子農家である原告菊地の公法上の地位確認の訴え

第1 原告菊地の職業・経歴と種子法廃止による影響

1 職業・経歴等

原告菊地富夫(原告番号3番:「原告菊地」)は、山形県西置賜郡白鷹町にて採種農家を営んでいる。同人は、農業専門学校を卒業後、20歳頃から父のもとで採種農業を手伝い、その後、1976(昭和51)年頃より父を引き継ぎ、採種農家の経営を行い、その後40年以上も経営を続けている。

現在、水稲採種ほ場を約6~クタール所有している。また、ほ場の肥料のために、牛約40頭を飼育し、牛の餌米用の農地として約2~クタールを所有している。

またほ場の管理は、主に原告菊地と原告菊地の長男のほか、1~ 2名の手伝いで行っている。

2 採種ほ場の指定

原告菊地の所有するほ場は、原告菊地の父の代である昭和30年 に山形県から採種ほ場に指定されたほ場(指定種子生産ほ場)である。

これは、1952(昭和27)年制定の種子法3条に基づいての、山形県による指定である。それ以降、現在まで64年間引き続き指定をされ続けている。

都道府県は、指定に際しては、それぞれの生産計画(種子計画) を定め、農林水産大臣に提出するとともに、農林水産省生産局長から指定種子生産は場の面積の合計の条件の指示を受けたうえで、指定を行う。この場合、生産局長は、主要農作物の種子の安定的な供給のために必要があると認められるときは、必要な指示を行うこと となる(以上,「種子制度運用基本要綱」参照)。

山形県も,種子計画を策定し,国(農林水産省)からの指示のもと,種子の安定的な供給のために面積の上限を設定し,そのうえでほ場指定を行うこととなる。

山形県は稲のほ場として、原告菊地所有のほ場を含め、合計5か 所を指定しており、その合計面積は、80ヘクタール程度である。

3 ほ場審査・生産物検査について

具体的なほ場指定・生産物検査の経過は以下のとおりである。

(1)原告菊地が毎年、ほ場の申請を行う。この時、ほ場の面積を申請し、その後に山形県の農林水産部(農業改良普及員)から指導とほ場審査を受け、審査を経てほ場指定をされる。この際、山形県から指定種子生産ほ場指定書が交付される。

ほ場審査については、春に県から種の原種の提供を受ける際と、 苗代作りの際の2回実施される。この際、伝染病の有無や生育に不 備がないこと等が厳格に検査されることとなる。

(2) また、ほ場からの収穫物について、発芽試験、品質検査(種子法4条2項「生産物審査」)を受ける。

品質検査の結果,種子について生産物審査証明書が交付され,奨励品種となる。一方で、品質検査で不適合となった場合、稲の種子として販売することが事実上できなくなり、その場合、稲として生産・消費されることとなる。

4 原告菊地による種子栽培

(1) 前述のとおり、毎年定期的に山形県からほ場審査及び生産物審査(品質審査)を受け、合格する必要があるため、原告菊地は、安

全・良好な種子生産づくりを心掛けている。具体的には「多収を望まない、確実な栽培技術」、毎年一定の種子を確実に生産するため、規模を大きくせず、現況を維持したまま安定的な生産を続けている。例えば、いわゆる「土づくり」として、わら、もみ殻を利用したり、また、家畜として買っている牛などのふんを堆肥として使用する循環型の農家経営をしている。

また、毎年の台風や虫、病気などのリスクを気にしつつ、また、 冷害などの際にも安定した種子生産と一般農家への供給をし続ける ために、安全な作り方を心掛けている。

(2) 原告菊地が現在生産している種もみの品種は,「つや姫」と「はえぬき」である。

「はえぬき」は1991(平成3)年度から山形県の奨励品種に指定され,「つや姫」は2006(平成20)年度に奨励品種とされた。いずれも山形県農業試験場(現・山形県農業総合研究センター)で交配されて採種され、選抜・育成の上で採種された品種である。

原告菊地は、県から「つや姫」と「はえぬき」の原種を購入し、 自らの指定ほ場で種子生産を行っている。

5 種子法廃止による影響

(1)種子法が廃止された現時点でも、原告菊地の生産過程に変更はなく、山形県によるほ場検査等も引き続き実施されている。また、昨年山形県において「種子の安定供給を促す条例」が制定された。 今後は山形県がこの条例に基づき、原告菊地のほ場を指定種子生産 ほ場として指定することとなる

もっとも、種子法が廃止された以上、今後、国による予算も減少

し, 県の条例が改廃される可能性は否定できない。

その場合,原告菊地のほ場も将来的に山形県から種子のほ場として指定されなくなり,原告菊地のほ場に代わって,大規模民間事業者のほ場で種子が生産されることとなりかねない。

(2) 採種農家はこれまで、他の農家と比べ、手間暇をかけて種子を生産し、通常に稲を生産するよりも高い収益を得ていた。だからこそ、安全良好な種子を生産するため、手間暇をかけて良好な土や肥料・水の備わるほ場を守ることができた。

ところが,民間事業者の主導による大規模企業型の種子生産が参 入すれば,従前の生産体系を維持することができなくなる。

また、大規模民間事業者の種子生産に加わることとなれば、その 大規模民間事業者の提供する除草剤・農薬等を使用することが義務 付けられるケースが大半であり、この場合、地域独自の種子生産体 系を維持することはほとんど不可能になる。

第2 憲法上の権利侵害

- 1 国連総会での宣言
- (1)第3章で述べた通り、国連総会で採択された「小農と農村で働く 人びとの権利に関する国連宣言」19条において「種子の権利」が規 定されている。

同宣言19条・2では、「小農民と農村で働く人びとは、自らの種子と伝統的知識を維持、管理、保護、育成する権利を持つ」としており、小農(小農民)が種子生産を維持、管理、保護、育成する権利が規定されている。また、そのために同宣言19条・3では<u>「国は、種子の権利を尊重、保護、実施し、国内法において認めなければならない」と、小農の「種子の権利」を守るため、国内法を整備するよう義</u>

務付けている。

そして、同宣言19条7では「<u>国は、農業研究開発が、小農民と農村で働く人びとの必要に対して向けられるようにしなければならない</u>。国は、小農民と農村で働く人々が、研究開発の優先事項やその開始の決定に積極的に参加し、彼らの経験が考慮され、彼らの必要に応じ孤児作物や種子の研究開発への投資を増やすようにしなければならない」とし、小規模農家のために締約国が農業研究開発のために投資、すなわち予算措置を講じるよう明記されている。

以上の規定は、小規模農家の種子の維持、管理、保存、育成の権利 の為、国による法整備と小規模農家のための研究開発のための予算措 置を命ずるものである。そして、わが国の種子法で規定された都道府 県の種子生産の厳格な管理こそが、小農宣言で規定された内容に合致 する。

(2) 小農宣言は、世界人権宣言、国際人権A規約の中で認められた小規模農家の「食料への権利」を保障するために規定されたものである。小農宣言からも明らかなとおり、「食料への権利」保障のためには、小規模農家である原告菊地のほ場が従来の種子法に基づき指定ほ場とされるべき法的地位は、わが国の憲法上の権利として強く保障されるべきである。

2 憲法25条違反

(1)農業者が自由に天然資源である種子を使って安全安心な農産物を 栽培し、それを消費することは、「食料への権利」として保障される べきであり、憲法25条の生存権の規定において保障されるべきであ る。

そして小農宣言の前記規定からも明らかなとおり,安全安心な農作

物栽培の前提として、都道府県の管理のもと指定種子生産ほ場における厳格な管理によって種子生産を行えることも、「食料への権利」に含まれる。

(2)種子法の廃止により、原告菊地が種子法に基づき指定ほ場として 指定されなくなることは、原告菊地が種子生産を続けることができな くなることである。

これは、憲法25条の権利侵害である。

3 憲法29条違反

(1)種子法に基づく指定ほ場の地位は、憲法29条1項の財産権と して保障される

憲法29条1項は、「財産権は、これを侵してはならない」と規定する。

前述のとおり、原告菊地は、自身の経営するほ場について山形県から指定ほ場として指定され続けていた。この結果、菊地は当該指定ほ場で種子を生産し、農家・農協に種子を安定的に供給し、経営を成り立たせてきた。この指定ほ場として指定され続けてきた地位は、前記憲法25条のみならず、憲法29条の財産権として保障されるべきである。

今回の種子法廃止は、原告菊地のほ場について、種子法に基づき、指定ほ場として指定される地位を奪うものである。この結果、原告菊地は、いずれ、山形県から指定ほ場として指定されなくなり、大規模民間事業者が自由に種子生産に参入することによってこれまでの種子生産過程を維持することができなくなる。

これは,原告菊地の財産権の侵害である。

(2) 憲法29条2項の関係

憲法上保障される原告菊地の財産権を侵害している以上,種子法 廃止法は違憲無効である。

これに対し、憲法29条の財産権については、同条2項において「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」としている点から、同条1項により不可侵性の保障される財産権は法律によって内容を定められたものとしての財産権であり、したがって憲法29条1項の規定は立法権を拘束しない、とする学説もある。

しかし同項があるからといって,立法で無制約に財産権の内容を 規定・制約していいことにはならない。

この点、浦部法穂神戸大学教授も以下のように述べる。

「(憲法29条1項の規定が立法権を拘束しないという説に対して)これでは、財産権を人権として保障した意味がなくなってしまう。資本主義体制の下では、財産権は、金儲けのための手段という意味を持つものと同時に、他面、個人の生活の手段という意味をも持っている。財産権として保障される範囲や内容は法律で自由に決めればよいとしたのでは、法律によって個人の生活そのものが脅かされるということにもなりかねない。したがって、29条1項の規定は立法権をも拘束すると解すべきであり、財産権に対し憲法上認められる制約の範囲を超えて法律が財産権を侵害している場合には、その法律は違憲無効とされるべきである(浦部「憲法学教室」211頁)。

(3) 憲法29条3項との関係

憲法29条は3項において「私有財産は正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」としている。

最高裁判例においても河川付近地制限令違反被告事件(最判昭和4

3年11月27日)において、財産上の犠牲が単に一般的に当然に受認すべきものとされる制限の範囲をこえ、特別の犠牲を課したものである場合には、これについて損失補償に関する規定がなくても、直接憲法29条3項を根拠にして、補償請求をすることを認めている。

しかしながら、国は種子法を廃止することにより、原告菊地が40年以上(原告菊地の父の代から通算すれば、60年以上)もの間維持してきた種子生産の地位又は権利を奪うことになる。しかし、これに対する原告菊地への補償は何もなされていない。

ゆえに,種子法の廃止は,原告菊地の憲法29条の権利を侵害している。

第3 公法上の地位確認の訴え

1 種子法の廃止(種子法廃止法)は、原告菊地の憲法上の権利を侵害するので違憲無効である。

この場合,種子法は廃止されたことにはならない。原告菊地は,自 らのほ場について,種子法3条に基づき,山形県から「指定種子生産 ほ場」に指定される法的地位にある。

そこで,原告菊地は,自らが所有するほ場について,山形県から「指 定種子生産ほ場」に指定される法的地位にあることの確認を求める。

2 確認の利益

- (ア) 原告菊地について,種子法廃止により前記憲法上の権利が侵害 されることとなる以上,違憲確認の利益がある。
- (イ)また、本件の原告菊地は、種子法が廃止された平成30年4月1 日以降も、山形県で種子の安定供給を促す条例が制定されたため、自 らのほ場が指定種子生産ほ場として指定されているし、また、一定期

間は右条例に基づき,原告菊地のほ場が指定され続けることとなりうる。

しかしながら、前述のとおり、種子法が廃止された以上、原告菊地のほ場について、種子法3条1項に基づき、山形県から指定種子生産ほ場として指定される法的根拠がなくなっている。したがって、前述の「当事者の法律上の地位ないし利益が害される危険」が現に生じている。

原告菊池は、指定種子生産ほ場に指定される法的地位にない場合、 前述のとおり、従来の経営を維持することができず損害を受ける。従 って、同人が前記法的地位にあることの確認を求める必要があり、確 認の利益がある。

3 結論

よって、原告菊地は、種子法廃止法が同人の憲法上の権利を侵害するから違憲無効であることの確認を求めるとともに、種子法に基づき、自らの所有するほ場が種子法に定められた「指定種子生産ほ場」(法3条)に都道府県によって指定される法的地位にあることの確認を求める。

第9章 国家賠償請求

第1 違法性

- 1 憲法上の権利侵害 (種子法廃止の違法性)
- (1) 前述のとおり、種子法は、憲法に根拠を置く法律であり、原告 舘野、原告野々山、原告菊地のそれぞれの憲法上の権利を保障する ものである。

そして種子法を廃止することが憲法上の権利を侵害することは明 らかであったが、にもかかわらず、国会は、正当な理由なく、廃止 に追いやった。

その結果,前述のとおり,前記各原告の権利が侵害されており, 損害が生じている。

- (2) また,他の原告らも全て,一般農家,一般消費者,採種農家のいずれかである。ゆえに,種子法の廃止は,原告舘野,原告野々山又は原告菊地に対するのと同様,他の原告ら全ての憲法上の権利を侵害していることとなる。
- 2 種子法廃止法成立に至るまでの短期間の審議 (廃止手続きの違法性)
- (1)前述のとおり、種子法廃止法案は、2017(平成29)年の 通常国会に提出され、同国会の会期内に成立した。その間、法案の 内容が国民に周知されることもなく、国会で十分な議論もなされず、 衆・参両院でのわずか10時間程度の審議で種子法廃止法案が可決 され、成立に至った。

この間、農業者等からのヒヤリングもなされていない。また、政府が種子法廃止法案の提案理由として「種子法は、民間事業者の品種開発意欲を阻害するもの」と述べた根拠についても、明確な裏付

けが示されることはなかった。

一方,国会での審議の際,政府参考人からは,種子法廃止の影響について「問題がない」との答弁がなされたものの,種子法廃止法施行後まもなく,大阪府,奈良県において今後種子生産に関する審査や証明業務について民間団体に委託するなど,現実の影響はすでに生じている。また,種子法廃止の結果,全国各地の地方自治体が,独自に条例制定をしなければならない事態が生じている。

あまりに短時間でかつ拙速な審議であり、この点、一部の自民党の議員からも、種子法が廃止された後「私自身も(種子法廃止の)中身が分からず(賛成に)起立した人一人だ」「国会議員が種子法の必要性や重要性を認識していなかった」などと発言するような事態が生じている。

国民の憲法上の権利を侵害する憲法違反の種子法廃止法案を以上のような過程を経て廃止したことには,違法性があると言うべきである。

(2) なお,国会では現在,野党議員の提出した種子法復活法案が継続 審議中である。しかしながら,政府・与党の反対から可決には至っ ていない。

第2 損害

上記の権利侵害又は違法行為によって,原告ら各人は,精神的苦痛 を負っている。なお,この精神的苦痛の詳細については,今後提出す る準備書面等で主張する。

第3 結論

よって、原告らは、国賠法1条1項に基づき、被告国に対してそれ

ぞれ慰謝料1万円の支払いを請求する。

以上

添付書類

1 訴状副本 1 通

2 訴訟委任状 1315通