

副本

令和元年（行ウ）第266号 種子法廃止違憲確認等請求事件

原告 相沢肇 ほか

被告 国

準備書面(1)

令和2年 7月30日

東京地方裁判所民事第2部Bc係 御中

被告指定代理人

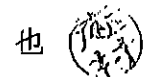
小野本



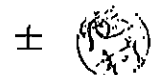
志村直



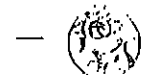
堺田輝也



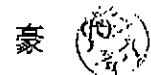
瀧上武士



川口正一



坂下



被告は、本準備書面において、必要と認める限度において、請求の原因に対する認否を行うとともに、原告らの国賠法1条1項に基づく損害賠償請求に理由がないことを明らかにする。

第1 請求の原因に対する認否

1 「第1章 本件訴訟」(訴状6ページ)について

(1) 「第1 当事者」(訴状6ページ)について

ア 「1 原告ら」について

不知。

イ 「2 被告」について

おおむね認める。ただし、種子法について、「平成27年法律第131号」とあるのは、「昭和27年法律第131号」が正しく、また、種子法の最終改正年月日について「平成27年5月1日」とあるのは、「平成18年6月7日」が正しい。

(2) 「第2 本件訴訟の構成等」(訴状6及び7ページ)について

認否の限りではない。

2 「第2章 種子法廃止法成立(種子法廃止)に至った過程」(訴状7ないし26ページ)について

(1) 「第1 主要農作物種子法とは」(訴状7ないし14ページ)について

ア 「1 昭和27年の制定」(訴状7ページ)について

(7) 第1段落について

認める。

(4) 第2段落について

第1文は認める。

第2文は、種子法が、都道府県に対し、優良品種、奨励品種を指定するための必要な試験などを義務付けていたとの点は認め、その余は否認

する。種子法は、品種開発について規定していたものではない。

イ 「2 当時の法制定理由」(訴状8ページ)について

(7) 第1段落について

おおむね認める。ただし、原告らが引用する議事録の審議は、昭和27年4月2日に行われたものであり、また、坂田栄一氏は、「政府委員」ではなく「委員」である。

(i) 第2段落について

争う。なお、坂田栄一氏が、「政府委員」ではなく、「委員」であることは前記のとおりである。

ウ 「3 種子法の具体的内容」(訴状9ないし11ページ)について

(7) 冒頭記載について

a 第1文は認める。

b 第2文は、種子法に基づき、各都道府県が、原原種や原種を生産するとともに、種子生産ほ場の指定及び指定種子生産ほ場で生産された種子の審査を行ってきたことは認め、その余は否認する。種子法は、品種開発や遺伝資源の保存について規定するものではなかった。

c 第3文は否認ないし争う。種子法は、種子の安全性について規定していたものではない。また、種子法において、農協系統組織については何ら規定はされていなかった。

(i) 「(1) 奨励品種の指定」(訴状9及び10ページ)について

a 第1段落について

種子法8条が、都道府県が、当該都道府県に普及すべき主要農作物(稲、大麦、裸麦、小麦及び大豆)の優良な品種を決定するため必要な試験を行わなければならない旨規定していたことは認め、その余は否認する。種子法は、稲、麦、大豆以外の農作物を対象とはしていなかった。また、種子法8条は、都道府県に奨励品種の指定を義務付け

てはいなかった。

b 第2段落について

いかなる時点のものか不明であり認否できない。

c 第3段落について

おおむね認める。ただし、主要農作物種子制度運用基本要綱は、制定当時は「事務次官依命通達」であったが、廃止時は、「事務次官依命通知」であった。

d 第4段落について

第1文は、奨励品種審査会が開催され、奨励品種決定調査方法や奨励品種の決定が行われていることは認め、その余は不知。

第2文は、都道府県が決定基準を設けていることは認め、その余は否認する。基準を満たした品種の全てが奨励品種に認定されるというわけではない。

e 第5段落について

知らないし否認する。国において、奨励品種であることをもって、買取価格を高く設定しているということはない。

f 第6段落について

否認ないし争う。前記のとおり、国において、奨励品種であることをもって、買取価格を高く設定していることはない。

(ウ) 「(2) ほ場の指定」(訴状10及び11ページ)について

a 第1段落について

原告らの主張が、主要農作物の種子を生産するほ場の全てが指定種子生産ほ場として指定を受けるとの趣旨、又は、指定種子生産ほ場として指定されなければ主要農作物の種子の生産ができないとの趣旨であれば否認する。種子法3条1項は、主要農作物の種子を生産する全てのほ場が、指定種子生産ほ場として指定される旨を規定していたわ

けではなく、また、指定種子生産ほ場に指定されなければ、主要農作物の種子を生産できない旨規定していたわけでもない。

b 第2段落について

第1文は認める。

第2文は、「生産物証明」とあるのを「生産物審査証明書」と解した上で認める。

(イ) 「(3) 各都道府県による原種・原原種の栽培」(訴状10及び11ページ)について

a 第1段落について

認める。

b 第2段落について

おおむね認める。ただし、個々の品種につき、毎年、原原種が更新されていたわけではなく、多くの自治体においてその頻度は3ないし4年に1回程度である。

c 第3段落について

第1文は否認する。前記のとおり、原原種の更新が毎年行われていたわけではない。

第2文は、「ほ場農家で原種が栽培」とあるのを「指定種子生産ほ場で一般種子が栽培」と解した上で認める。

d 第4段落について

否認する。前記のとおり、原原種の更新が毎年行われているわけではない。また、生産されるのは種子であって「品種」ではない。奨励品種の選定は品種の特性により行われるものであり、生産された種子を基に奨励品種が指定されるわけではない。

e 第5段落について

不知。

エ 「4 種苗法との関係」(訴状11ないし13ページ)について

本件との関連性が明らかでなく、認否の要を認めない。

オ 「5 小括」(訴状14ページ)について

第1文はおおむね認める。ただし、原告は、「米、麦、大豆など」と記載しているが、種子法は稲、大麦、裸麦、小麦及び大豆のみを対象としていた。

第2文は争う。

(2) 「第2 種子法廃止に至った経過」(訴状14ないし19ページ)について

ア 「1 種子法の廃止」(訴状14及び15ページ)について

(ア) 「(1)」について

第1文は認め、第2文は否認する。種子法は、決定された奨励品種につき、都道府県の義務を定めたものであり、種子生産の全てについて管理するものではなかった。

(イ) 「(2)」について

a 第1段落について

認める。

b 第2段落について

第1文は認める。

第2文は不正確であり否認する。「主要農作物種子法を廃止する法律案」は、平成29年3月7日に衆議院に付託され、同月23日に衆議院農林水産委員会で5時間の法案審議が行われ、賛成多数で可決された後、同月28日には衆議院本会議において賛成多数で可決された。その後、同年4月5日に参議院に付託され、同月11日に3時間の法案審議、同月13日に5時間の法案審議(うち2時間は参考人質疑)が行われ、賛成多数で可決された後、同月14日には参議院本会議に

において賛成多数で可決された。

第3文は否認する。上記のとおり、法案審議時間は、合計12時間である。

- c 第3段落について
認める。

(ウ) 「(3)」について

第1段落は認め、第2段落は、法案審議の際に問題があるとの意見等が出されたことは認め、その余は争う。

イ 「2 TPPに伴う法廃止であること」(訴状15ないし17ページ)について

(ア) 「(1)」について

- a 第1段落について
争う。

- b 第2段落について

第1文は、平成28年10月6日の規制改革推進会議第4回農業ワーキング・グループが開催され、そこで配布された資料の「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の方向」という項目の中で、「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。」と記載されていたことは認め、その余は否認する。種子法の廃止は、「民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築する」ために行われたのであり、「民間による品種開発を

促進させるため」に行われたのではない。

第2文は認める。

(イ) 「(2)」について

認める。

ウ 「3 規制改革会議・産業競争力会議が主導する日本の農政」(訴状17及び18ページ)について

本件との関連性が明らかでなく、認否の要を認めない。

エ 「4 UPOV条約, モンサント法案と種子法廃止」(訴状19ページ)について

本件との関連性が明らかでなく、認否の要を認めない。

(3) 「第3 種子法の廃止による影響」(訴状20ないし26ページ)について

ア 「1 はじめに」(訴状20ページ)について

平成29年の通常国会において廃止法が成立し、同法が平成30年4月1日施行されて種子法が廃止されたことは認め、その余は否認する。前記のとおり、種子法廃止は、「民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築する」ために行われたものであり、民間企業の種子事業への参入促進それ自体は、種子法廃止の目的ではない。

イ 「2 民間企業の参与と都道府県の管理体制の減少」(訴状20ないし24ページ)について

(ア) 「(1)」(訴状20及び21ページ)について

a 第1段落について

否認する。前記のとおり、民間企業の種子事業への参入促進それ自体は、種子法廃止の目的ではない。

b 第2段落について

認める。なお、「ミツヒカリ」とあるが、品種名は、「みつひかり」

である。

c 第3段落について

第1文は、都道府県が、民間事業者の開発した品種を奨励品種とすることが多くなかったとの趣旨であれば認める。なお、「奨励品種に指定される種子」という概念は存在しない。原告らは、「種子」と「品種」を混同していると思われる。

第2文は否認する。平成27年2月に全国農業協同組合連合会の開発した品種「はるみ」が神奈川県において奨励品種となっている。

第3文及び第4文は不知。

d 第4段落について

否認ないし争う。奨励品種制度自体は、都道府県に対する技術的助言として通知された「主要農作物種子制度運用基本要綱（61農蚕第6786号農林水産事務次官依命通知）」（乙10）において規定されていたものであり、種子法上、直接規定されていたものではない。また、今後、都道府県が奨励品種の指定を行わなくなることが想定されるとあるが、種子法廃止後も、各県は奨励品種の指定を継続している。

(イ) 「(2) 地方自治体の管理体制の変更」(訴状21及び22ページ)について

a 「ア」について

争う。前記のとおり、種子法廃止後も、各県は奨励品種の指定を継続し、ほ場審査等の事務を行っている。

b 「イ」について

第1段落は認め、第2段落は否認ないし争う。次官依命通知は、都道府県に、種子の生産や供給に係る業務につき、民間事業者の参入が進むまでの移行時期のみ継続することとはしておらず、都道府県に同

業務への関与を次第に弱めていくよう命じるものではない。

c 「ウ」について

(a) 第1段落について

否認する。大阪府、奈良県及び和歌山県は、各府県の定めた要領等に基づき、関係機関と協同して水稻種子生産に関する審査等の業務を実施しているのであり、業務を廃止した事実はない。

(b) 第2段落について

第1文は認める。

第2文及び第3文は、一部の都道府県において、主要農作物の種子の安定供給等を目的とした条例が制定され、また、そうした条例の制定が検討されているという限度で認める。なお、北海道では、平成31年3月6日に、富山県では平成30年9月28日に、それぞれ条例が成立し、いずれも平成31年4月1日に施行されている。

(c) 第3段落について

第1文は、全ての都道府県において主要農作物の種子の安定供給等を目的とした条例が制定されているわけではないという限度で認める。なお、令和2年6月末現在では、21道県において、上記のような条例が制定されている。

第2文は争う。

(d) 第4段落について

争う。

(4) 「(3) 農業競争力強化支援法の影響」(訴状23ページ)について

a 第1段落について

否認ないし争う。農業競争力強化支援法8条は、「国は、良質かつ低廉な農業資材の供給を実現する上で必要な事業環境の整備のため、次に掲げる措置その他の措置を講ずるものとする。」と規定している。

このような「・・・するものとする」といった文言が用いられるのは、一般的な原則あるいは方針を示す場合であり、行政機関等に一定の拘束を与える場合の規定例として用いられることが多いものの、必ずしも義務付けることを意味するものではない。また、同条4号が、国が講ずる措置として規定するのは「・・・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」であり、「民間事業者への提供」自体ではない。

b 第2段落について

争う。

(i) 「(4) 政府答弁について」(訴状23及び24ページ)について

a 第1段落について

不正確であり否認する。平成30年6月6日の境勉政府参考人発言は、正確には「平成三十年四月一日に主要農作物種子法が廃止されましたが、都道府県は、その廃止後も、圃場審査などに関する事務につきましては種苗法に基づきまして、また、原種圃の設置などに関する事務につきましては農業競争力強化支援法に基づきまして、それぞれ従前と同様に実施することが見込まれると伺っております。」というものである。

b 第2段落について

第1文は認める。

第2文は否認する。都道府県が処理する事務について規定しているのは、種苗法施行令5条ではなく6条である。

第3文はおおむね認める。ただし、付帯決議の内容は、正確には、「将来にわたって主要農作物の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、主要農作物の種子の生産等について適切な基準を定め、運用すること。」というものである。

第4文は否認ないし争う。原告らの述べる「種子開発」とは品種開発を意味するものと思われるが、種子法はそもそも品種開発について規定していたものではなく、種子法の廃止と都道府県による品種開発の可否は関連するものではない。

c 第3段落について

種苗法及び種苗法施行令に、原告ら指摘の「ほ場審査」、「生産物審査」、「原種・原原種の生産」という文言がないこと、奨励品種の試験を具体化する規定がないことは認める。

d 第4段落について

争う。

ウ 「3 具体的な影響（被害）」（訴状24ないし26ページ）について

(7) 冒頭記載について

争う。

(イ) 「(1) 一般農家への影響」（訴状24ないし26ページ）について

a 「ア」について

争う。なお、種子法は、品種の育成に関して何ら規定するものではなかった。

b 「イ」について

(a) 第1段落について

知らないし争う。

(b) 第2段落について

不正確であり否認する。原告らが引用しているのは、「農林水産省農蚕園芸局長通知」（昭和61年12月18日付け61農蚕第6800号、最終改正平成27年9月30日、乙10）と思われる。そして、その第6の1は、正確には、「種子価格については、今後特にこれを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かんがみ都道府県は、価格の安定については、種子の取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。」と規定していた。

(c) 第3段落について

前記通知が、種子法の廃止に伴って平成30年4月1日に廃止されたことは認め、その余は否認ないし争う。原告らが引用しているものは、地方自治体に対する技術的な助言である通知であり、その内容は、都道府県に指導に格段の配慮をするよう呼びかけるものにつき、指導義務を課したものである。

c 「ウ」について

種苗法改正において、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という点は否認し、その余は知らないし争う。種苗法改正案においても、流通している品種の大部分を占める一般品種（在来種、品種登録されたことがない品種、品種登録期間が切れた品種）の利用には、育成者権は及ばない。また、登録品種の利用には、農業者の自家増殖も含めて育成者権が及ぶこととなるものであり、許諾を受けて自家増殖を行うことは可能である。

(v) 「(2) 食の安全・主要農作物の高騰」(訴状26ページ)について

争う。なお、食品としての安全性は、食品衛生法等の他の関連法制度で担保されるものであり、種子法が規定していたものではない。

(I) 「(3) 種子生産者(採種農家)の経営が成り立たなくなること」(訴状26ページ)について

知らないし争う。

3 「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」(訴状27ないし46ページ)について

本件との関連性が明らかでなく、認否の要を認めない。

- 4 「第4章 日本の農政の変遷と種子法廃止」(訴状47ないし54ページ)について
本件との関連性が明らかでなく、認否の要を認めない。
- 5 「第5章 種子法廃止と憲法違反」(訴状55ないし59ページ)について
争う。
- 6 「第6章 一般農家である原告館野廣幸の公法上の地位確認の訴え」(訴状60ないし64ページ)について
- (1) 「第1 原告館野の職業・経歴と種子法廃止による影響」について
知らないし争う。
 - (2) 「第2 憲法上の権利侵害」について
争う。
 - (3) 「第3 公法上の地位確認の訴え」について
争う。
- 7 「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」
(訴状65ないし68ページ)について
- (1) 「第1 原告野々山の職業・経歴と種子法廃止による影響」について
知らないし争う。
 - (2) 「第2 憲法上の権利侵害」について
知らないし争う。
 - (3) 「第3 公法上の地位確認の訴え」について
争う。
- 8 「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」(訴状69
ないし77ページ)について
- (1) 「第1 原告菊地の職業・経歴と種子法廃止による影響」について
ア 「1 職業・経歴等」について
不知。

イ 「2 採種ほ場の指定」について

(ア) 第1段落及び第2段落について

不知。

(イ) 第3段落及び第4段落について

種子制度運用基本要綱に規定されていた限度で認め、その余は否認する。都道府県知事に対して、都道府県別の指定種子生産ほ場の主要農作物の種類別の面積の上限を指示するのは、地方農政局長（沖縄県にあっては沖縄総合事務局長）であった（同要綱第3の2(3)）。また、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る場合に、必要な指示を行うのは、政策統括官、地方農政局長及び沖縄総合事務局長であった（同要綱第3の2(5)）。

(ウ) 第5段落について

否認する。平成30年度の山形県における水稻（うるち米、もち米、酒米合計）の採種ほ場面積は520ヘクタールである。

ウ 「3 ほ場審査・生産物検査について」について

(ア) 「(1)」について

ほ場審査において、伝染病の有無や生育に不備がないこと等が審査されることとなっていたことは認め、その余は知らないし否認する。ほ場指定は、作物の栽培が行われる前に行われ、稲のほ場審査は、出穂期及び糊熟期に行われるものであった。したがって、ほ場審査を受けた後に、ほ場指定が行われるものではなかった。

また、ほ場審査の結果、交付されていたのは、ほ場審査証明書である。

(イ) 「(2)」について

a 第1段落について

指定種子生産ほ場において生産された主要農作物の種子について、生産物審査が実施され、同審査において、発芽率並びに異品種粒、異

種穀粒，雑草種子及び病虫害粒の混入程度が審査されていた（種子制度運用基本要綱第6の3(2)イ）との趣旨と解した上で認める。

b 第2段落について

第1文は否認する。生産物審査証明書は，一般種子に対して行った生産物審査の結果，審査基準を満たしていた場合に交付されるものであり，奨励品種の決定につながるものではなかった。

第2文は，生産物審査の結果，審査不適合となった場合に，当該ほ場の生産物が，種子として販売できなくなっていたことは認める。

エ 「4 原告菊地による種子栽培」について

知らないし否認する。「つや姫」が山形県で奨励品種に指定されたのは平成22年である。また、「つや姫」は，山形県立農業試験場庄内支場（現・山形県農業総合研究センター水田農業試験場）で誕生した品種である。

オ 「5 種子法廃止による影響」について

(ア) 「(1)」について

a 第1段落について

第1文は不知。

第2文及び第3文は知らないし否認する。山形県において成立した条例は，「山形県主要農作物種子条例」であり，平成30年10月12日に成立し，同月16日に施行されている。

b 第2段落について

争う。

(イ) 「(2)」について

知らないし争う。

(2) 「第2 憲法上の権利侵害」について

争う。

(3) 「第3 公法上の地位確認の訴え」について

争う。

9 「第9章 国家賠償請求」(訴状78ないし80ページ)について

争う。

第2 原告らの国賠法1条1項に基づく損害賠償請求に理由がないこと

- 1 国賠法1条1項は、損害賠償義務発生要件として、公権力の行使に当たる公務員が「違法」に他人に損害を加えたことが必要である旨規定している。そもそも公務員による公権力の行使は、その性質上、当然に国民の権利ないし法益の侵害を包含していることが多いものであり、法律による行政の原理に基づき、法の定める一定の要件の下で国民の権利ないし法益を侵害することが許容されている。そのため、国賠法上の違法は、権利ないし法益の侵害があれば原則として違法と認められる民法の一般不法行為における違法性概念とは異なり、権利ないし法益の侵害があることを前提として、さらに、その公権力の行使が、公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務(公権力の行使に当たって遵守すべき行為規範)に違背することを要するというべきである。そして、国会議員の立法行為又は立法不作為については、仮に、当該立法行為又は立法不作為が違憲ないし違法と評価されるものであっても、原則として国民全体に対する政治的責任を負うにとどまるものであり、その立法行為又は立法不作為が個別の国民に対する職務上の法的義務に違背したとして国賠法1条1項の適用上違法となるのは極めて例外的な場合に限られ、当該立法内容又は立法不作為が憲法上保障されている国民の権利を違法に侵害することが明白な場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白である場合などに該当することが必要というべきである(最高裁昭和60年11月21日第一小法廷判決・民集39巻7号1512ページ、最高裁平成17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087ページ)。

2 本件において、原告らは、廃止法により種子法が廃止されたことによって、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という憲法上の権利、天然資源である種子を使って栽培された安心安全な農産物の供給を受け消費するという憲法上の権利、都道府県の管理の下「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うことができる権利及び指定種子生産ほ場として指定される地位という財産権が侵害されている旨主張している。

しかしながら、原告らが侵害されていると主張する上記各権利が、憲法上又は法律上保障されているといえないことは、答弁書（13ないし18ページ）において述べたとおりであり、廃止法によって種子法が廃止されたことにより、原告らの権利が違法に侵害されたということとはできないし、当然に、それが明白であるなどということもできないのであって、廃止法の立法が国賠法上違法であるという余地はない。

3 以上のとおりであるから、原告らの、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求はいずれも理由がなく、速やかに棄却されるべきである。

以 上

令和元年（行ウ）第266号 種子法廃止違憲確認等請求事件

原告 相沢肇 ほか

被告 国

証拠説明書(2)

令和2年7月30日

東京地方裁判所民事第2部Bc係 御中

被告指定代理人

小野本



志村 直之



堺 田 輝 也



刈 上 武 士



川 口 正 一



坂 下 豪



略語は、答弁書の例による。

号 証	標 目 (作 成 者)		作 成 年 月 日	立 証 趣 旨
乙10	主要農作物種子法 制度運用基本要綱 (昭和61年12月18 日付け61農蚕第678 6号農林水産事務次 官依命通知) 及び 主要農作物種子制 度の運用について (昭和61年12月18 日付け61農蚕第680 0号農林水産省農蚕 園芸局長通知)	写し	S61. 12. 1 8	「主要農作物種子法制度運用 基本要綱」及び「主要農作物種 子制度の運用」の内容