

令和5年（行コ）第132号 種子法廃止違憲確認等請求控訴事件




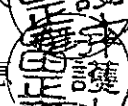




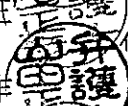




控訴人 青木良子 外

被控訴人 国

控訴理由書

2023（令和5）年7月28日

東京高等裁判所第24民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人	弁護士	山田正彦	
同	弁護士	岩月浩二	
同	弁護士	古川健三	
同	弁護士	平岡秀夫	
同	弁護士	辻 恵	
同	弁護士	嶋田久夫	
同	弁護士	酒田芳人	
同	弁護士	笠原一浩	
同	弁護士	石田真人	
同	弁護士	和田聖仁	
同	弁護士	三雲崇正	
同	弁護士	石塚大作	
同	弁護士	田井 勝	

外

【目次】

第1	はじめに	5
1	本件訴訟について	5
2	種子法について	5
3	種子法廃止法の成立	6
4	控訴人らの「食料への権利」が侵害されていること	7
5	原判決の不当性と貴裁判体に求めること	8
第2	控訴人菊地の地位確認の訴えについて	9
1	原判決の概要	9
	(1) 確認の利益について.....	9
	(2) 種子法に基づく権利性を否定.....	11
2	憲法25条に基づく権利性について	12
	(1) 原判決の認定(判決40～42頁)	12
	(2) 原判決の誤り.....	13
2	憲法13条に基づく権利性について	31
	(1) 原判決の内容.....	31
	(2) 原判決の誤り.....	31
3	憲法22条に基づく権利性	32
	(2) 原判決の誤り.....	32
	(3) 小括.....	33
4	憲法29条に基づく権利性	33
	(1) 原判決の認定.....	33
	(2) 原判決の誤り.....	33
5	まとめ	33
第3	控訴人館野の地位確認の訴えについて	34

1	確認の利益について	34
	(1) 原判決の認定	34
	(2) 原判決の誤り	34
2	食料への権利について	39
	(1) 原判決の認定	39
	(2) 原判決の誤り	39
第4	控訴人野々山の地位確認の訴えについて	39
1	確認の利益について	39
	(1) 原判決の認定	39
	(2) 原判決の誤り	40
第5	憲法違反・被害	44
1	違憲審査の手法について	45
2	原判決	45
3	「みつひかり」の販売中止・偽装表示問題	46
4	種子法廃止の立法目的	47
	(1) 廃止法の目的	47
	(2) 立法目的に対する手段の過剰の意味するところ	48
	(3) 立法目的の不相当性	49
5	制度後退禁止原則違反	52
第6	国家賠償	52
1	原判決	52
2	「現実かつ具体的な危険」を招致させたことは憲法上の権利の侵害に他ならないこと	53
	(1) 国賠法上保護される権利又は利益が侵害されていること	53
	(2) 控訴人菊地の権利ないし利益は憲法上保護されるものであること	54

(3) 憲法違反の明白性.....	55
(4) 控訴人菊地の国賠請求についてのまとめ.....	57
3 控訴人館野、同野々山及びその余の控訴人らの国賠請求について	58
(1) 控訴人館野について.....	58
(2) 控訴人野々山及びその余の控訴人らについて.....	59
4 国賠請求についてのまとめ	60
第7 総括	60

第1 はじめに

1 本件訴訟について

本件訴訟は、1952（昭和27）年に制定された主要農作物種子法（以下「種子法」という。）を廃止する法律（以下「種子法廃止法」という。）が違憲無効であることの確認と、採種農家である控訴人菊地富夫（以下「控訴人菊地」という。）、一般農家である控訴人舘野廣幸（以下「控訴人舘野」という。）及び一般消費者である控訴人野々山理恵子（以下「控訴人野々山」という。）が、それぞれ種子法に係る各自の立場に応じた法律上の地位にあることの確認、並びに控訴人らが、種子法廃止法の制定によって憲法上の権利・利益を侵害されて精神的苦痛を受けたとして、被控訴人国に対し、国賠法1条1項に基づき、各1万円の支払いを求めている事案である。

本稿では、前述の種子法の制定経過・内容等を述べたうえで、種子法廃止法の成立経過の概要、そして、私たち控訴人らが訴える「食料への権利」の内容、さらには原判決の不当性と貴裁判体に求めることについて述べる。

2 種子法について

第二次世界大戦後のわが国においては、戦中及び戦後直後の食糧難・飢餓に対処するため、食料増産を行い、主要農作物の優良な種子を生産・普及させるとともに、国内の自給率を上げることが大きな課題とされた。

そのため、1952（昭和27）年、「主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進する」こと（法1条）を目的とし、種子法が制定された。種子法においては、法3条で都道府県がほ場指定を行うこと、法4条～6条ではほ場審査及び生産物審査を行うこと等、そして、法7

条で種原種・原原種の生産を行うこと、法8条で奨励品種決定のための試験を行うことが義務付けられた。

この種子法により、都道府県の管理の下、主要農作物（稲、大麦、はだか麦、小麦及び大豆）の種子が厳格に生産されることとなった。また、都道府県が優良品種、奨励品種等を指定するための試験を行うことを規定することで、地域に合った品種が開発されることとなった。

そしてこの結果、我々国民の「食料への権利」が同法により具体化され、国民の食料へのアクセス権、国に対する食料増産体制の義務付けが保障されることとなった（この点は後述する）。

また、その後、種子法は複数回改正されたが、その目的・趣旨は変更されていない。むしろ、1999（平成11）年に、農業関連法の基本法といえる食料・農業・農村基本法が制定され、同法において「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ること」が目的（同1条）とされ、「食料の安定供給の確保」（同2条）、「農業の持続的な発展」（同4条）を図ることなどが規定されたことにより、前述の「食料への権利」が確認される結果となり、ひいては種子法で具体化された「食料への権利」が強化されることとなった（この点は後述する）。

3 種子法廃止法の成立

種子法の廃止に至る経過について述べる。

前述の通り、2017（平成29）年の通常国会において、種子法廃止法案が政府から提出され、委員会で約10時間程度の審議で廃止となることが決定された。そして、2018（平成30）年4月1日に種子法廃止法が施行された結果、種子法は廃止されるに至った。

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」：乙6）。

しかしながら、審議の際、当時の野党から多くの問題点が指摘されており、提案理由についても根拠がないとの指摘がなされたが、政府は十分な対応をすることもなく、与党は、審議を打ち切り、採決に至ったものである。

4 控訴人らの「食料への権利」が侵害されていること

本件控訴人らは、農家（採種農家・一般農家）、消費者で構成されている。いずれも種子法に基づき、自らの「食料への権利」が具体化されており、安定的な食料の供給が保障され、また農家は自らの農業経営を続けることができおり、公法上の地位を有していた者である。

しかるに一方的に種子法が廃止され、都道府県管理の下での種子生産が保障されなくなった。このため、控訴人らの権利が侵害されているし、少なくとも、権利侵害の危険ないし不安が切迫化している。

昨今においては、コロナ禍による各国の農産物及び農業生産資材の輸出制限、ウクライナ戦争による小麦・化学肥料の逼迫、中国など新興国の食糧需要の急増が、日本の食料供給に大きな影響を及ぼしている（甲37の1「第1項」参照）。

肥料はすでに2倍に高騰し、農業の存続を脅かしている。また、中国を初めとする新興国の急激な需要増大、爆買いに日本が対抗できないことによるリスクは、急速な円安によって、いっそう深刻化している。軒並み食料品が値上がりしているが、必要な食品が手に入らなく

なる事態ももはや絵空事ではない。

そして、種子法の適用下においては、主要農作物の種子事業について都道府県が責任を持つことになっていたため、種子の生産が海外に移行することはなかったが、種子法の廃止によって、種子事業が最終的に都道府県の手を離れ、民間事業者に移転すれば、コメの種子も、効率的に交雑を防ぐことができる海外生産に移行する可能性は極めて高い。この点、現実に農水省は平成29（2017）年11月15日農水次官通知「稲、麦類及び大豆の種子について」（乙9・「3」）を発し、種子事業の民間移行を促している。

こうした事情を踏まえ、原審の尋問において証言した鈴木宣弘証人（東京大学大学院農業生命科学研究科教授）は、種子法廃止に加え、昨今のコロナ化等の事情も踏まえれば、2035年には、コメの自給率すら11%になると衝撃的な予測をした（甲37の1・3頁3項、甲38・13頁、鈴木証人3～5頁）。

不安定な貿易に依存する限り、わが国において食料の安定供給ができなくなる危機は避けられないのである。

5 原判決の不当性と貴裁判体に求めること

（1）原判決の不当性

原判決は、採種農家である控訴人菊地の地位確認の利益を認めるとともに、種子法の廃止により、被控訴人国及び都道府県における種子の生産・普及に必要な財政措置等が従前と同程度に保障されているとは認められない（原判決29頁）とするなど、種子法廃止に伴う被害が生じている事実を一部認めるなどした。また、種子法廃止法案の審議において、「議員から、立法事実に係る資料の提出がないまま法案審議が続けられている旨の指摘があったが、同日、種子法廃止法案が可

決された」(原判決38頁)などの事実を認定し、審議過程の瑕疵についての言及がなされるなどとした。

しかしながら、控訴人らが訴えた「食料への権利」について認めようとせず、一定の被害が生じているにもかかわらず、権利侵害がないからとして、控訴人らの地位も損害賠償請求も認めようとしなかった。

(2) 貴裁判体に求めること

現在、わが国の食料自給率の低下は深刻な事態であり、食料の安定供給が失われるリスクは高まっている。

そのような中において、戦後以降、私たちの「食料への権利」を保障してきた種子法が、国会での短時間の審議で廃止に至ったことは問題であり、権利侵害の程度は大きい。またその後、野党側から種子法復活法案が国会へ提出されているが、同法案の成立までには至っていない。

私たちの「食料への権利」を守りぬく必要がある。本裁判はこの権利を守りぬくためのたたかいである。

貴裁判体においては、人権の砦を守る司法府として、名誉ある判断をなされることを強く求める。

以下、具体的な控訴理由を詳述する。

第2 控訴人菊地の地位確認の訴えについて

1 原判決の概要

(1) 確認の利益について

ア 原判決は、控訴人菊地について、同人の所有するほ場が種子法3条所定の指定種子生産ほ場として都道府県によって指定される地位にあることの確認の利益を認めた。

具体的には、控訴人菊地の所有するほ場(本件ほ場)が昭和30

年から種子法廃止法の施行まで60年以上にわたり種子法3条所定の指定種子生産ほ場として指定されてきたこと、同人が父から本件ほ場を引き継いで以後45年以上にわたり採種農家を営んできたことから、控訴人菊地又は本件ほ場が指定種子生産者又は指定種子生産ほ場としての適格性を満たしていたものと認められ、種子法適用下において種子法3条所定の指定がされた蓋然性が高く、控訴人菊地が同条2項に基づくほ場指定の申請をすれば、指定種子生産ほ場としての指定がされていた蓋然性が高いとした。

原判決はそのうえで、仮に種子法廃止法が違憲無効となれば、控訴人菊地の種子法に基づく上記地位を有することが被控訴人との間で確認された場合、控訴人に対し、種子法という法律が存在することを前提とした対応（財政的措置を含む）をする義務を生じさせることになるから、控訴人菊地の上記地位確認の訴えは、地位の存否に関する法律上の紛争を解決するために有効適切な手段であり、控訴人菊地は現実かつ具体的な危険または不安が認められるとし、地位確認の利益を認めるに至った（以上、原判決27～28頁）。

このように、原判決は、控訴人菊地の本件ほ場が、同人の父の代から長年にわたって指定種子生産ほ場として指定されてきたこと、控訴人菊地が手間暇をかけて厳格に本件ほ場を管理し、種を栽培してきたこと等の事実を正しく認め、仮に種子法が廃止されなければ、種子法適用下において、種子法3条で本件ほ場が指定され続けた蓋然性が高いとし、確認の利益を認めたものである。

控訴人菊地の採種農家としての地位が種子法に基づくものであることを認めたものであって、この認定自体は正当である。

イ また、被控訴人は原審において、控訴人菊地の本件ほ場が山形県から山形県種子条例に基づき指定種子生産ほ場としての指定を受

けていることから、確認の利益を肯定するほどの現実かつ具体的な危険または不安はない旨主張していたが、この点に関し、原判決は、「法律に基づく地位と条例に基づく地位を同視することはできず、また、本件全証拠によっても、種子法廃止法施行後の被告（被控訴人）及び都道府県における種子の生産・普及に必要な財政的措置等が同法施行前と同程度に保障されているとは認められない」（原判決29頁）とした。

原判決が、種子法廃止法の施行以後、種子の生産・普及に必要な「財政的措置等」が同程度に保証されていると認められない、と認定したことは、極めて正しい。原判決は、原審段階での控訴人らの主張した被害実態に向き合い、種子法適用下に存した財政的基盤が保証されなくなること、すなわち、種子法廃止に伴って、主要農作物の種子事業に関して財政面で現実的な被害が発生していると認めたのである。

（2）種子法に基づく権利性を否定

ア このように、原判決は、種子法廃止法施行に伴い、財政面で現実的な被害が発生していることを前提に、採種農家としての種子法に基づく地位を認め、本裁判での確認の利益を認めるに至ったことは正当である。

イ もっとも、控訴人菊地の種子法に基づく権利は「保障されているとはいえない」ので、種子法廃止法施行によって同人の権利が侵害されているとはいえないとして、請求を棄却した（原判決42～44頁）。この点は大いに不当である。

前述のとおり、原判決は、種子法廃止法の施行により、わが国の種子事業の継続に関して被害が生じていることを認めた。そうであるならば、原判決は、その被害の実態に向き合い、控訴人菊地の権

利侵害に言及すべきであったが、実際は、控訴人菊地の主張する権利（憲法 25 条、憲法 29 条、憲法 13 条、憲法 22 条に基づく権利）について、詳細な検討をせず、権利そのものの存在を否定するに等しい判断を下したものである。破棄は免れない。

以下、控訴人菊地の主張する権利の内容ごとに、原判決の誤りを述べていく。

2 憲法 25 条に基づく権利性について

(1) 原判決の認定（判決 40～42 頁）

ア 原判決は以下のように述べ、憲法 25 条に関する控訴人菊地の主張を排斥した。

すなわち、控訴人菊地の主張する憲法 25 条に基づく食料への権利について、「確かに憲法 25 条 1 項にいう『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利』の実現に向けては、一定程度の衣食住の保障が必要となることは否定できない」とし、憲法 25 条に基づく食料への権利性について一定の余地を認めた。その一方、「同条 1 項にいう『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利』が社会的立法等を経て個々の国民の具体的な権利として認められるものであることからすると、原告菊池（控訴人菊地）の主張する食料への権利が種子法廃止法によって侵害されたといえるためには、同権利が種子法によって具体化されていたといえる必要がある」（以上、原判決 40 頁）としたうえで、「種子法が個々の国民に対する権利を具体化したものであると解する根拠となりうる事情を認めるに足りる証拠はない」として、控訴人菊地の主張する権利が種子法によって具体化されたとの控訴人らの主張を排斥し、請求を認めなかった。

この点は誤りである。控訴人らは原審において、「食料への権利」

が憲法上保障された権利であり、かつ、種子法においてこの権利が具体化されていることを主張した。しかし原判決はこの主張内容を認めようとせず、種子法の規定文言などの形式的な理由から権利性を認めようとしなかった点は大いに不当である。

イ また、原判決は種子法について、「食料増産を達成するためにとられた政策の一環として制定された」（原判決41頁、下線は控訴人ら代理人加筆）などとし、食料増産によって、個々の国民の食生活が豊かになったという事情が認められるとしても、「国民の受けたそのような利益は、上記政策の実現に伴う事実上のものに過ぎない」とし、控訴人菊地らが受ける利益を事実上の利益にすぎないとの理由で権利性を否定した。

これは、種子法による控訴人らの利益が事実上の利益、すなわち、文言こそ用いていないものの、法律が公益の保護を図ることで間接的に得られる「反射的利益」に過ぎない、と言って否定したに等しい。

しかし、1952（昭和27）年当時に国会で種子法が制定された過程、及び、その後、2018（平成30）年に廃止されるまでの約66年もの間、種子法の下でわが国の主要農作物の種子の品質が保障され、かつ、その種子が農業者に安定的に供給されてきたこと、その結果、食料増産が進められてきたのみならずわが国での飢餓を防いでいたという事実からすれば、これを単なる「政策」に過ぎないとか、「事実上の利益」（反射的利益）に過ぎないなどと言って、種子法に基づく権利を否定するのは極めて乱暴な認定である。

（2）原判決の誤り

ア 「食料への権利」について

（ア）原判決の認定内容

まず、原判決は「食料への権利」に関して十分な判断をしておらず、誤った認定をしている。

前述のとおり、原判決は、「食料への権利」について、「確かに憲法25条1項に言う『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利』の実現に向けては、一定程度の衣食住の保障が必要となることは否定できない」（原判決40頁）とし、同権利についてわが国の憲法上保障される一定の余地があると示した。しかし、憲法25条に基づく権利は、社会的立法等を通じて具体化される必要があるとして、同権利が種子法によって具体化されていないことを理由に、結局、「食料への権利」について具体的権利性があるとはしなかった。

また、控訴人らが、世界人権宣言や国際人権A規約において食料への権利に関する規定があると主張した点に関し、「種子法の上記制定経緯、立法趣旨及び内容に鑑みると、原告菊池（控訴人菊地）の主張を採用することはできない」（原判決42頁）などとし、世界人権宣言やA規約等の内容を具体的に検討しようとするせず、それらの条約が根拠となることを否定した。

(イ) 控訴人らが主張してきた「食料への権利」について

- a 控訴人らが原審で主張した通り、「食料への権利」とは、十分な食料への権利であって、すべての人がすべての権利を共有するために重要な人権として国際人権法上確立している権利である。そして、世界人権宣言25条（甲7）及び社会権規約（A規約）11条（甲8）に包括的に規定されている人権である（甲31-1・21頁、原審土屋証人調書6頁、控訴人ら原審第2準備書面、第6準備書面等）。

そして、社会権規約（A規約）における十分な食料への権利は、安全な食料への権利や十分な生活水準を確保する権利より広い概念としてとらえられており、個人の生理機能だけではなく、文化的側面を考慮した量、質及び適切性が求められている。そして社会権規約の締結国の法的義務として完全な実現を漸進的に達成することが求められている。

具体的には、社会権規約11条1項前文において、「この規約の締約国は、自己及び家族のための相当な食料、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水準の不断の改善についてのすべての権利を認める」として、食料への権利を明確に認めた。また、同項後文においては「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取り、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」とし、締約国に権利の完全な実現を達成する義務付けが規定されている。そして同条2項でも「…締約国は、すべてのものが飢餓から免れる基本的な権利を有することを認め、ここに及び国際協力を通じて～具体的な契約その他の必要な措置をとる」と規定され、締約国が、その国民が飢餓から免れるべく食料への権利を有することを確認し、その他契約その他の措置をとることが義務付けられている。

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）（甲9）では、具体的に食料への権利が確認され、「すべての男性、女性そして子供が、単独または他と共同して、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時、適切な『食料への権利』が実現されたことにな

る」とした。そして、条約締約国の政府に対し、「この権利を実現するために政策を立て、または事業を行って、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」とした。

このように、食料への権利は国際法上確立した権利であり、条約締約国である我が国でもこの権利が保障されるべきである。

- b) そしてこの権利の意味するところは、具体的には、第一に、国民全体についての食料へのアクセス権が保障されるべきこと、第二に、これを保障するために、国が、農家による食料生産体制を整備する義務を負う、とみるべきである。

また、「食料への権利」を明確にした社会権規約および一般的意見12号の内容は、わが国の憲法25条での「健康で文化的な最低限度の生活」の内容の一つとして具体化されているとみるべきである。

そのため、控訴人らはこの権利について、わが国の憲法25条に基づく憲法上の権利として保障されると主張してきたものである。

- c) この点につき、原判決は「種子法の上記制定経緯に鑑みると、原告菊池の主張（世界人権宣言等に基づく主張）を採用することはできない」（原判決42頁）とし、世界人権宣言(甲7)やA規約(甲8)に基づく食料への権利の主張と、廃止された種子法の内容とが関連しないと認定した。

確かに、わが国は、この世界人権宣言が国連で採択された1948（昭和23）年当時、国連に加盟していない。また、種子法が成立した1952（昭和27）年当時も加盟していない。また、A規約の成立（1966（昭和41）年）は、種子法の施行から相当期間経過している。それゆえ、種子法がそれら国際法上に基づく食料

への権利に裏付けられていないとか、関連性がないとの指摘も予想される。

しかし、世界人権宣言は1948（昭和23）年12月10日の第3回国連総会で採択されたところ、わが国がその後締結し、1952（昭和27）年に発効したサンフランシスコ講和条約の前文には、「世界人権宣言の実現に向けた努力」と明記されている。そして、このサンフランシスコ講和条約締結の翌月、種子法が国会で成立している（1952（昭和27）年5月）。この一連の経過から見れば、世界人権宣言の内容を実現すべく、わが国で種子法が成立したとみるのが自然である。

また、前述の通り、確かにA規約は1966（昭和41）年に採択され、わが国が批准したのは1979（昭和54）年であるから、採択や批准は、種子法の成立時から相当程度経過している。しかし、これは、種子法に基づく食料への権利が、A規約の採択・批准で確認されたとみるべきである。現にわが国は、1979年に国際人権規約を批准した際、一部は留保したものの、A規約については、前記11条の食料への権利も含め、問題なく批准している。種子法で具体化された食料への権利が、このA規約の批准により強化されたとみるべきである。

ゆえに、種子法の内容と食料への権利を基礎づけた国際人権法とは十分に関連性が存する。

イ 種子法と「食料への権利」

（ア）また、原判決は、種子法の制定経過について、「戦後食料増産が国家的要請となり、その達成が基幹的施策となったことから、主要農作物の優良な生産及び普及を促進するため」種子法が制定されたとし、また「原告菊池（控訴人菊地）の主張する食料への権

利に係る明文の規定はなく、また、国民を権利の享有主体として位置付けるなどの、同権利が具体化されたと解するような根拠となりうるような規程も見当たらない」とし、「種子法の制定経緯、立法趣旨及び内容からすると、国家的要請としての食料増産を達成するために採られた政策の一環として制定されたものであり、個々の国民に対して食料増産等に係る権利を具体化したものではないとするのが相当である」（原判決40～41頁）とした。

原判決の述べるところは、「食料への権利」が種子法で具体化されておらず、権利性が認められないとの内容である。

(イ) この点、原判決の認定した通り、種子法が「食料増産という国家的要請」を背景として1952（昭和27）年に制定されたこと自体は、事実である。

すなわち、種子法案の国会での審議において、政府委員から「(わが国の)食料増産という国家的要請」に応えるため、「優良な種子としての適否をあらかじめ判定する制度を確立し、農民が安心して…導入しうるような態勢を整えること」で、「稲、大麦、はだか麦及び小麦等の主要食糧農作物の優良な種子を確保し、その普及を促進して、もって国内における食糧の増産に資する」（1952年4月2日衆院農林委員会坂田栄一委員発言：種子法案審議時の政府委員の発言・甲2-1）との提案がなされ、その提案内容に沿って審議がなされ、種子法が制定されるに至った（甲30-1・5頁、原審土屋証人調書1頁等）。

そしてこの食料増産のため、種子法1条で「主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進する」との目的が規定され、また、各条文において都道府県によるほ場の指定（3条）、ほ場の審査（4

条)、都道府県による原種及び原原種の生産(7条)、品種決定のための試験(奨励品種)(第8条)等が定められたのである。

(ウ)しかし、この「食料増産」とは、原判決の述べるような、単なる「政策」(農業政策)といった公益的側面のみを意図するものではない。

種子法が制定された1952(昭和27)年は、第二次世界大戦直後であり、わが国では戦中及び戦後直後において食糧難・食料飢餓の事態が生じ、多数の国民が飢死するに至った。この点につき、1939(昭和14)年～1945(20)年までのアジア太平洋戦争において戦没した日本軍人・軍属の総数は約230万人であるが、その過半数は餓死であったとも言われている。

そこで、戦後においてこのような事態を繰り返さないため、わが国で食料安全保障・食料増産が国家的要請とされた。そして国会において、主要農作物(主食)であるコメ・麦などの種を国民全体に安定的に供給させるべく、種子法が成立されたのである。

すなわち、種子法は、国民を飢餓から救うために食料供給の整備を行い、国民の生命・健康を守ることこそが目的にあった。憲法25条の「健康で文化的な最低限度の生活の一内容」である「食料への権利」との関係で、種子法においては個々の国民との関係で権利性を備えている。

ゆえに、原判決の述べる、種子法は「政策」であって国民の権利を保障するものでないとの認定は誤りである。原判決は、種子法の制定に至った当時の時代背景を正確に理解していない。

(エ)また、「食料の増産」とは、言うまでもなく、十分な量の食料を確保することに他ならない。また、「優良な種子を確保すること」は、食料の量のみならず質を確保するうえで必要不可欠である。

種子法は十分な量と質の食料への権利を、米、麦、大豆等の主要農作物について優良な種子を安価に供給する制度として保障したものである。

(オ) このように、種子法は、食料飢餓を防ぐべく、食料安全保障・国民全体への食料の安定供給の観点から成立されたものであって、これは、国民の生命・健康を守るためのものである。

そして、種子法は、個別の国民の権利、とりわけ憲法25条で保障される食料への権利を具体的に保障するための法律である。具体的には種子法によって、国民の食料へのアクセス権を保障し、かつ、国による食料生産体制の整備義務の一つとして種子供給事務が規定されたものである。

ウ 食料・農業・農村基本法の制定による権利性の強化（「食料への権利」の具体化）

(ア) わが国の農業関連法の基本法である農業基本法及び食料・農業・農村基本法の成立

また、わが国では、1999（平成11）年に食料・農業・農村基本法が成立している。

食料・農業・農村基本法は、1961（昭和36）年に成立した農業基本法の後継として成立した法律であり、日本の農業政策の基本方針を定める法律である。すなわち、1961（昭和36）年の時点で、「農業法に関する既存の法規を前提としつつ、これらを改廃し、新しい農業立法を制定するための基本的方向づけが問題」であり、それは「あたかも新憲法の制定により、それと矛盾する旧憲法下の制定法を改廃するのに類似しており、農業に関する一連の旧法の改廃、新法の制定を総体として行うために、その基本方針を単なる政策要綱にとどまらしめず、基本法として制定する必要があった

のである」(甲54:渡辺洋三「農業基本法」法律時報45巻7号(1973年)40頁)。そして、農業基本法と食料・農業・農村基本法との間で、個別政策の異同はあるものの、基本法というこの性格にまったく変化はない。

この2つの法(農業基本法、食料・農業・農村基本法)の制定時期としては、種子法の方が先立つことになる。しかし、この2つの法が基本法であり、この基本法よりも早く成立している種子法は、2つの法の制定時に廃止されなかった。ゆえに、この2つの法の秩序の中で種子法が位置付けられるとみるべきである。

そして本件で検討すべき点は、前述した憲法25条の抽象的な「食料への権利」が、農業法の憲法的法律である食料・農業・農村基本法においてどのように具体化されているのか、そして基本法の下個別立法である種子法においてもそれがどのように具体化されているのか、となる。

以下、食料・農業・農村基本法の規定内容に基づき、具体的に述べる。

(イ) 食料・農業・農村基本法と「食料への権利」

まず、食料・農業・農村基本法1条では、「国民生活の安定的向上及び国民経済への健全な発展を図ること」が目的と規定されている。わが国が同法を成立させることにより、国民の「食料への権利」を明確に定めたといえる。

また、食料の安定供給(同法2条)、農業の多面的機能の発揮(同法3条)、農業の持続的な発展(同法4条)、農村の振興(同法5条)という4つの基本方針にそって、国等の責務が定められている。これらの4つの基本方針はそれぞれ独立しているものでなく、食料の安定供給の確保、農業の多面的機能の発揮という2つの大理念と、

それを達成するための小理念として、農業の持続的な発展と、さらにそれを実現するための農村の振興という関係性にある（甲55：亀岡鉦平「食料・農業・農村基本法の問題点（1）」早稲田大学大学院法研論集第131号（2009）56、57頁）。

同法2条は、「食料の安定供給の確保」について、同条1項で「食料」を「人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なもの」と位置づけ、「将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない」ことなどが定められており、まさに、前述した国が農家を通じての食料生産体制を整備する義務についての基本理念が、明示的に規範化されている。また、この国の責務は、「将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に」供給されることによって、その受給をする国民の権利を保障していることを意味する。

また同法4条では、「農業の持続的な発展」について、「必要な農地、農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保されることなどによって、その持続的な発展が図られなければならない」と定められている。この「農業資源」に種子が含まれるのは当然である（甲52：逐条解説）。同条の「農業の持続的な発展」が実現できなければ、同法2条で定める「食料の安定供給の確保」もままならないことになるため、同条の目的を果たすために、種子の確保が国の責務として要請されているものである。

このように、「食料への権利」の具体的な内容が、わが国の食料・農業・農村基本法に規定されたといえる。

(ウ) 食料・農業・農村基本法成立によって位置づけられる種子法の在り方

a そして、食料の安定供給について規定づけた同法2条1項では、

「食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。」とするが、これは、種子法案審議時の衆院農林水産委員会（第21号昭和27年4月2日：甲2-1）にて、坂田英一政府委員が「コメ麦の優良品種の確保をし、食料増産という国家的要請に応えん」と種子法案の提出理由を述べたものと同旨である。

ゆえに、種子法で具体化された「食料への権利」が、この食料・農業・農村基本法の制定でさらに明確にされたとみるべきである。

そして、食料・農業・農村基本法2条2項以下では、食料の安定供給のために、国内の農業生産の増大や、輸入と備蓄を適切に組み合わせるべく、凶作や輸入の断絶によっても供給の確保が図られるべきことが規定づけられている。これは、国民の「食料への権利」を保障すべく、食料の安定供給確保に関する国の義務付けがなされていることを意味する。我が国における食料への権利が強化されたとみるべきであるし、種子法との関係でいえば、種子法に基づく権利が確認（国内の農業生産の増大、凶作等によっても供給の確保を図ること等）され、国の義務が強化されたとみるべきである。

- b この点、原判決は、「種子法の制定経緯、立法趣旨及び内容」から、「国家的要請としての食料増産を達成するために採られた政策の一環」として制定されたものであって、個々の国民に対して食料増産等に係る権利を具体化したものではないとした。しかし、これは、前述した通り、食料増産という国家的要請が国民の権利利益を保護するためのものであることを踏まえれば、誤りである。

加えて、1999（平成11）年に食料・農業・農村基本法が成

立した以上、各農業関連法はこの基本法の政策目的に照らして整除されなければならない。ゆえに種子法は、法成立時における戦後の「国家的要請としての食料増産」という政策課題のみならず、現在は別の課題を担っていることにもなる。すなわち、種子法は、国内における食料自給を如何に維持向上していくかという課題に直面したわが国において、食料・農業・農村基本法が第一の目的として掲げる「食料の安定供給の確保」を実現するための法律として位置づけられるべきである。

すなわち、前述の通り、食料・農業・農村基本法が食料への権利に関する国の責務を定めているところ、種子法にはその具体的内容が規範化されている。食料・農業・農村基本法2条1項で定められている「食料」の重要性に鑑みると、とくに「主要農作物」を国民に供給することが重要な政策課題となり、「食料の安定供給の確保」を実現するために、種子法は、1条で「主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進する」こと目的としている。

そして、この目的を果たすために、同法7条では、都道府県に対して必要な措置を講じたうえで「主要農作物の原種及び原原種の生産を行わなければならない」と定め、同法3条で「主要農作物の種子を生産する者が経営するほ場を指定種子ほ場として指定」することを義務付けている。都道府県がこの責務を果たすことによって、同法1条の目的である「主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進する」ことが可能となり、優良な主要農作物の種子を農家に供給することができる。そして、このことをもって、食料・農業・農村基本法に具体化されている国民の食料へのアクセス権が保障される。

(エ) 小括

以上のとおり、「食料への権利」については、基本法である食料・農業・農村基本法の制定経過及び内容からして、種子法において具体化された同権利の内容が確認されたとみるべきである。

エ 農業者から見た食料への権利について

(ア) 種子法が個々の国民の権利を具体的に保障するための法であるとして、次に、採種農家である控訴人菊地の観点から見た、種子法に基づく権利性について述べる。

前述したとおり、「食料への権利」とは、第一義的には国民全体についての食料へのアクセス権が保障されるべきことであり、そして、第二には、これを保障するために、国が、農家による食料生産体制を整備する義務を負う、とみるべきである。

すなわち、国が採種農家及び一般農家の権利を保障する必要がある。具体的には、採種農家である控訴人菊地が、良好で安全な種子を安定的に供給し続けることが可能となるべく、採種農家の業務の継続を保障する必要がある、そしてそのために、控訴人菊地のほ場が種子法3条によって指定される地位にあること、山形県から原種の提供を受け続けることが必要となる。

原判決27～28頁に指摘の通り、控訴人菊地又は控訴人菊地の所有する本件ほ場は、指定種子生産者又は指定種子生産ほ場としての適格性を満たしていたのであり、種子法3条2項に基づくほ場指定の申請をすれば指定種子生産ほ場の指定がされていた蓋然性が高い。

種子法廃止に伴い、この地位を喪失すれば、採種農家である原告（控訴人）菊地がその業務を続けることができなくなり、同人の食料への権利が侵害されることになる。

(イ) わが国ではこれまで、農業者の地位が保障されてきた。例えば、農業協同組合（農協）については農業協同組合法が規定され、農協による共同購入、共同販売等については原則的に独占禁止法の枠外に置くなどし、小規模事業者である農業者の地位が保障されてきた。

農業者は基本的に小規模であって個々に市場に参入しても、他の市場参加者と対等に競争できず、不利な取引条件を強いられる（甲56：多木誠一郎『農業協同組合法』全国農業協同組合中央会、12頁。農協に独占禁止法適用除外される趣旨の解説）。そのため、一定の法的介入が必要である。

(ウ) 種子法においても、この農業者保護の観点が存する。

種子生産において、採種農家については、ほ場を継続して指定される地位にあることが保障される必要があり、かつ、都道府県から安定的に原種の提供を受け続ける必要がある。

前述の食料・農業・農村基本法2条1条では、良質の食料が合理的な価格で安定的に供給される必要があるとされているが、この良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されるためには、主要農作物の種子の安定供給が不可欠である。そしてそのために、採種農家が継続して業務を続けられるように、国による一定の保障が必要となる。

この点につき、種子法制定時の審議がされた衆院農林委員会（第25号1952（昭和27）年4月18日）では、小倉武一政府委員が以下のように答弁している。

「育種と原種の点につきましては、現在の施設を特に拡大するということは必ずしも必要でないのじやないかと思うのであります。それよりもできました原種が実際に種子として使われるように、町村なり、あるいは町村の団体なり農家なりにそれが行つて

採種圃でもつて増殖され、農家に配られる、その一番末端に私は一番重要な問題があるのじやないかと考えております。 今回の法案も原種圃の助成を含んでおりますが、それよりもむしろ末端の採種事業におきます優良種子の確保並びにその配付ということに実は重点を置いているのであります。」（下線は控訴人ら代理人加筆：甲2-10）

同答弁の内容は、主要農作物の種の安定供給の為には、種子法において採種農家の権利・利益保護を行う必要があると述べるものであり、種子法制定時に採種農家の権利・利益保護を念頭に置いていたことが明らかであることを示すものである。

そして、種子法に基づいて規定された「主要農作物種子制度の運用について」（甲47：昭和61年12月18日制定・平成30年4月1日廃止）でも、「第6・1」で、「種子価格については、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こと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、種子の取り扱いを業とするものその他の関係者の指導に格別の配慮をされたい」と規定されていた。これは、種子価格について安定した価格に設定し続けることで、採種農家の権利・利益保護を念頭に置いていたものである。

(エ) また、近年、国際的には、飢餓撲滅や食料安全保障のため、小規模農家の諸権利を重要視する必要性が訴えられている。

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、2014（平成26）年を「国際家族農業年」とした。また、2017（平成29）年の国連総会においては、2019～2028年を国連「家族農業の10年」として定め、加盟国及び関係機関等に対し、食料安全保障確保と貧困・飢餓撲滅に大きな役割を果たしている家族農業に

係る施策の推進・知見の共有等を求めている。

これは、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、飢餓の拡大から、農業者の自立を支援することで、貧困と飢餓の悪循環を断ち切ることが背景にあった。

そして、この「家族農業の10年」を背景に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」（小農宣言・甲11）が採択された。そしてこの小農宣言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。

種子法廃止はこうした国際的潮流に逆行することは明らかであるが、このような国際的な家族農業・小規模農家の権利保護や小農宣言で規定された種子の権利こそ、採種農家である控訴人菊地の「食料への権利」の権利性を強めるものである。

オ 事実上の利益（反射的利益）とする原判決の誤り

(ア) また、原判決は、種子法に伴う食料増産によって、個々の国民の食生活が豊かになったという事情が認められるとしても、「国民の受けたそのような利益は、上記政策の実現に伴う事実上のものに過ぎない」（原判決42頁）と認定し、種子法に基づく国民の権利性を否定している。これは、文言こそ用いていないものの、法により国民が受けた利益を、いわゆる反射的利益にすぎないとして否定するものである。

(イ) しかし、前述の通り、種子法において目的とされた食糧増産とは、とりもなおさず国民の食料難・食料飢餓を防ぐためのものであって、国民の生命・健康を保護することにある。

このような人の最上級の法益である生命を守る目的であるにもかかわらず、事実上の利益ないし反射的利益に過ぎないなどとするのは誤りである。

(ウ) 反射的利益とは、法律上の権利とは言えないが、法律が公益を図ることによって間接的にもたらされている利益と定義づけられる。これまで、国家賠償訴訟の保護範囲論や抗告訴訟などの原告適格の判断において、被告である国等から、原告の請求を否定する方向でこの反射的利益に関する主張が展開されてきた。

しかしながら、「反射的利益にすぎない」として、安易に原告らの訴えを退けるべきではない。とりわけ、本件のような生命・身体の安全等の被害が生じ得る状況において、この反射的利益なる概念は用いられるべきではない。

別事件となるが、いわゆる水俣病関西訴訟において、かかる反射的利益について議論となっている。同事案は、水質法・漁業調整規則に基づく規制権限が行使されずに病気となった患者が、国を相手として争った国家賠償の裁判である。この事案においては、前記漁業調整規則等が患者らの生命等も保護しているかどうかとの保護範囲論が争いとなった事案である。これに対し、大阪高裁は「水質汚染により国民の生命、身体が侵害されることになるが、このような場合に、個々の国民の生命、身体の安全は単なる反射的利益にとどまるものではない」と判断した（大阪高判2001（平成13）年4月27日判時1761号3頁）。そして、最高裁もこの大阪高裁の判断を是認し、熊本県漁業調整規則32条に基づく知事の権限行使について、「同規則

が水産動植物の繁殖保護等を直接の目的とするものであるが、それを摂取するものの健康の保持等をもその究極の目的とするものであると解される」として、法の明文に拘泥することなく、趣旨、目的を柔軟に解釈し、周辺住民を救済した（最判2004（平成16）年10月15日民衆58巻7号1802号）。

また、石綿工場で働いていた元労働者などが石綿関連疾患に罹患したとして国に国家賠償を求めた泉南アスベスト訴訟では、大阪高裁は「人の生命、身体、健康というものは、行政活動において常に尊重されるべきなのであるから、安易に反射的利益論を持ち出して不法行為の成立を否定するのは相当ではないのであって、当該法令の直接的な保護対象のみに拘泥するのではなく、その趣旨、目的に照らして、損害賠償における保護範囲を慎重に決するのが相当である」とし、旧労基法や労働安全衛生法に基づく規制権限の不行使について、石綿工場の従業員のみならず、当該工場に一定期間滞在することが必要であることにより工場の粉じん被害を受ける可能性ある者も損害賠償における保護範囲に含まれる」と判断した（大阪高判2013（平成25）年12月25日民集68巻8号900頁）。

これらの判例及び裁判例は、国賠訴訟における規制権限の不行使が問題となっているものであり、本件のような公法上の地位確認訴訟（当事者訴訟）とは訴訟類型を異にする。しかしながら、人の生命・身体の安全は最高の法益であり、この安全を守ることは行政活動において最重要視すべきであることにおいては、共通するものである。ゆえに、本件においても、人の生命・身体の安全についてであるにもかかわらず、単なる事実上の利益ないし反射的利益に過ぎないなどとし権利性を否定する理由とすることは、大きな誤りである。

（3）小括

以上のとおり、わが国でも「食料への権利」が保障され、その権利の具体化は種子法でなされている。この点は、食料・農業・農村基本法の成立経過及び内容からしても明らかである。

また農業者の観点から見た場合の「食料への権利」の意味するところは、農業者の地位の保護であり、採種農家である控訴人菊地について、種子法に基づき安定的に原種の提供を受けること、そして、種子法3条に基づき同人のほ場が指定され続けることを意味する。

かかる意味において、憲法25条の権利性は存する。

2 憲法13条に基づく権利性について

(1) 原判決の内容

原判決は、憲法13条に基づく権利性の検討において、控訴人の同条に関する主張を「国民の生命に対する憲法13条の権利」とし、「同権利は、個人の生命に対し、犯罪処罰の場合を除いて国家が侵害を加えることを禁止するものであるところ、種子法に基づく都道府県による主要農作物の種子の管理が義務付けられなくなることにより、直ちに個人の生命に危害が加えられたと評価できるほどに種子の品質が低下すると認めるに足りる証拠はない」などと認定した（原判決42～43頁）。

(2) 原判決の誤り

しかし、控訴人らが憲法13条に基づく権利として主張したものは、同人らの自己決定権である。原判決は、生命に対する権利などと限定的に解釈し、認定したが、不当である。

前述の通り、食料への権利を採種農家との関係でみた場合、農業者に良好で安全な種子を安定的に供給し続けることが可能となるべく、採種農家の業務の継続を保障する必要がある、そしてそのために、原告（控訴人）菊地のほ場が種子法3条によって指定される地位にあること、山

形県から原種の提供を受け続けることが必要となる。

そして、この採種農家の仕事を続けるということは、憲法25条に基づくとともに憲法13条の自己決定権に基づくものともいえる。

控訴人菊地は、原審での尋問において、長年採種農家としての業務を続けることによって、いかなる時であっても種を安定的に供給し続けることで、食料安全保障に資する役割を担ってきたという矜持を抱いていたと述べた。

ゆえに、同人が採種農家として指定され続ける地位は、憲法13条の自己決定権に基づくものでもある。

3 憲法22条に基づく権利性

(1) 原判決の認定

原判決は、種子法が国家的要請としての食料増産を達成するための政策の一環として制定されたものであり、憲法22条による職業選択の自由ないし営業の自由が種子法によって保障されたとは言い難いとした。

また、種子法が廃止されても、控訴人菊地が採種農家としての活動そのものが制限されるわけではなく、前記権利侵害は生じていないなどと認定した（原判決43～44頁）。

(2) 原判決の誤り

ア しかし、前述の通り、種子法が政策の一環として制定されたに過ぎないとする認定は誤りである。種子法は食料への権利を具体化したものであり、単なる政策の一環として制定されたものではない。

そして採種農家における食料への権利とは、採種農家としての仕事を続けるということであり、これは憲法22条の職業選択の自由乃至営業の自由でも保障されているとみるべきである。

イ また、原判決は、種子法が廃止されても控訴人菊地が採種農家として

の活動そのものが制限されるものではないなどとする。しかし、種子法が廃止されることで、今後、山形県が原種の生産を行わなくなった場合、控訴人菊地が採種農家としての事業を続けることは極めて困難となる。また、原判決も認定したとおり、種子事業に関する財政基盤は、種子法廃止前と同程度の保障がなされるとは言い難い状況にある。この中で、控訴人菊地が従来と同様に採種農家としての事業を続けることは不可能に近い。

(3) 小括

よって、種子法が廃止されることは、控訴人菊地の憲法22条の権利が侵害されたこととなる。

4 憲法29条に基づく権利性

(1) 原判決の認定

原判決は、憲法29条の財産権としての主張に対し、控訴人菊地のほ場がほ場指定されること自体に財産的価値があるとはいいがたいと認定した（原判決44～45頁）。

(2) 原判決の誤り

しかし、控訴人菊地は、そのほ場がほ場指定されてこそ、種子生産を
行い続けることができるのであり、これは財産権そのものである。種子
法廃止されほ場指定されなくなることは、明白に財産権侵害である。

5 まとめ

以上の通り、控訴人菊地の権利は、憲法25条、13条、22条、29条の一内容として種子法において保障されている。本件で確認の利益が認められている以上、地位確認の訴えは認められるべきである。

第3 控訴人館野の地位確認の訴えについて

1 確認の利益について

(1) 原判決の認定

控訴人らは原審にて、農業者である控訴人館野について、同人が種子法で定められた「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地位にあることの確認を求めた。

これに対し、原判決は、同人の地位確認の訴えについて、種子法において、「種子の流通・販売について具体的に定めた規定は存在しないこと」（原判決29頁）に加え、「種子法に基づく公法上の法律関係は、都道府県が同法に基づき行政行為を行う対象とされている者（ほ場の指定や審査、勧告等の対象となる者等）との間で成立し、それ以外の者との間では成立しないと解するのが相当」（原判決30頁）であるから、農業者である控訴人館野について行政事件訴訟法4条所定の「公法上の法律関係」の存在を認めることはできないとした。その上で、種子法廃止法の施行により公法上の地位を喪失したとはいえないこと、また、それ以外に控訴人館野に「危険又は不安が生じるような権利または法律上の地位が存在すると認めるに足りる証拠乃至事情は認められない」とし、同人の地位確認の利益を否定した（原判決30頁）。

原判決のこの認定は誤りである。控訴人館野ら農業者はこれまで、種子法適用下で栽培された主要農作物の種を用いて農作物を栽培し続けてきた。そして種子法廃止法の施行に伴い、控訴人館野らは種子法適用下で栽培された種を用いて農作物を栽培できなくなるのであるから、その危険又は不安は現実化しているとみるべきである。

以下、詳述する。

(2) 原判決の誤り

ア 農業者に公法上の地位が存すること

(ア) 前述の通り、原判決は、種子法において、種子の流通・販売について具体的に定めた規定は存在せず、種子法に基づく公法上の法律関係は、ほ場指定や審査、勧告の対象となる者である採種農家との関係でしか成立しないから、そのような公法上の地位は農業者である控訴人館野にはないと認定した（原判決29～30頁）。

(イ) しかし、原判決も認定する通り、種子法は「国家的要請としての食料増産を達成するための政策の一環として制定されたもの」（原判決41頁）であり、この食料増産が法の目的である。

この食料増産達成のために、主要農作物の種子の安定供給を図るべく、種子法が制定され、同法2条1項で「主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進する」ことが目的と規定された。そして、生産された種子が普及されて供給される名宛人は一般農家なのであり、食料増産達成のためには一般農家に供給されることが必要不可欠である。ゆえに、同条をもって、農家が憲法上の食料への権利に基づいて、主要農作物の優良な種子の供給を受ける地位が保障されているものである。

また、種子法に基づく要綱である主要農作物種子制度運用基本要綱（平成30年4月1日に廃止）の「第1・2」では「本制度の運用に当たっては、主要農作物の優良な種子の生産及び普及が、その基礎となる品種の改良及び選定から始まって、最終的に種子が農業者に引き渡されるまでの間、専門的な知識及び技術と周到な管理を要するものであることから～優良な種子の生産及び普及が一層促進されるよう努める必要がある」（下線は控訴人ら代理人加筆）とされており（甲47）、種を農業者（一般農家）に供給するまでを前提に、農作物の生産及び普及を促進するようにと定められている。種子法の効果について一般農家迄を念頭に置いているといえる。

(ウ) さらに、食料・農業・農村基本法は、農業の持続的な発展に関する施策を定めている 33 条において、「国は、農業経営における農業資材費の低減に資するため、農業資材の生産及び流通の合理化の促進その他必要な施策を講ずるものとする」と定めている。

このことから、種子法がこの目的を果たすための法律であり、ゆえに、一般農家が種子法に基づいて、農業資材である主要農作物の種子の供給（廉価で優秀であるものの供給）を受ける地位にあることを裏付けるものである。

(エ) 以上の通り、原判決のように、種子法の規定文言に農業者に関する直接的な内容が規定されていないことをもって、公法上の地位がないとする判断は、種子法の趣旨や目的を見誤っているものである。

イ 種子法廃止に伴う危険又は不安

(ア) また、原判決は、控訴人館野に「危険又は不安が生じるような権利または法律上の地位が存在すると認めるに足りる証拠乃至事情は認められない」（原判決 30 頁）とした。

(イ) しかし、原審段階でも述べたが、控訴人館野は栃木県で農業を営んでいるところ、栃木県では、種子法廃止法が施行されて以降、県としてほ場の指定・ほ場審査・生産物審査の業務を行わなくなり、県の外郭団体である種苗生産等計画策定者が種苗生産ほ場の選定を行うとともに、従来の「審査」業務ではなく「確認」業務を行うこととなった。また、生産物についても「審査」ではなく、「確認」業務で足りるとされた（甲 34 の 1 栃木県奨励品種の優良な種苗の安定供給に関する条例第 5 条、甲 34 の 2 ・ 2 枚目〈種苗生産者等計画策定者が行うこと〉の欄に「種苗生産ほ場の選定・確認」、「生産物の確認」とある）。すなわち、主要農作物の種生産における県の審査が簡素化される結果となった。

この点につき、元栃木県農業試験場職員であった山口証人は原審の尋問において、ほ場審査・生産物審査が「確認」となることについて「一応指導、確認はする、だけど検査はしない、だから最終的な保証ができない、というのが（栃木）県の立場です。で、（県の立場としては）ミスがあったら民間の責任、あなたたちが、自分たちが痛い目に遭えばいいんだよ～そういう無責任な状態」と指摘した（山口証人・10頁）。

この結果、控訴人館野については、種子法適用下で栽培された種子と同程度の品質が保障された種子を購入できない状態となっている。（イ）また、栃木県では種子の原種の価格が「3～5倍程度に値上がり」とするとともに、種子価格は「稲では5～10%程度、麦では10～30パーセント程度、大豆では20～30パーセント程度の値上がりになる」結果となっている（甲35）。

甲35は、栃木県農政部生産振興課が作成した文書であるが、その中で「（原種価格について）これまでは資材費・パート賃金のみをもとに算定していました」「今後は、これまでの算定方法に加え、機械・施設更新費も含めて、原種価格を算定して行きます」（同1枚目「2 見直しの概要（1）」）と述べられている。

前述の山口証人は、また、原種乃至種子の値段が高騰することについては、「県の財政課からは、種子法がなくなったので、それに基づいたお金は来ていないよと。だから、原種農場というのがあるのですが、種を生産する農場の運営とかスタッフとか機械とか、それに掛けるお金は実はないんだよという風に言われて、だけど、やめるわけにはいかないの、もう経費をどんどん、…値段は上げざるを得ない。原資となるお金がないんだから、種子の値段を上げていかざるを得ない」と聞いたと証言している（山口証人原審調書12頁）。

この結果、控訴人館野については、種子法適用下と同程度の水準の値段で種を購入できなくなっている。

この点、民間種子事業者による種子は、公的な種子に比べ種子の価格が5～10倍にされている例が多い。仮に種子法廃止に伴い、公的な種子がなくなれば、控訴人館野らは5～10倍に価格設定された種子を購入せざるを得なくなる。

以上の点からすれば、控訴人館野については、種子法廃止に伴い危険又は不安が生じるような権利又は法律上の地位が存在するといえる。

(ウ) 本年、民間会社である三井化学アグロが生産しているコメ品種「みつひかり」について、同年2月21日、種子販売業者に今年出荷しないことを書面で通告した。食用品種「みつひかり2003」の種子に、他の品種を混ぜて販売しており、交配不良により品種の「純度」が保証できなくなったことが原因である（日本農業新聞2023（令和5）年7月14日記事）。

みつひかりは、民間のいわゆるF1品種であり、政府が種子法廃止に伴い、推奨していた品種である（甲24）。しかし、このようにみつひかりの種子が今年販売できなくなってしまうと、種子を購入し「みつひかり」の生産を予定していた農家に大打撃となる。なお、「みつひかり」の種子を生産していた三井化学アグロからは、農家に対し補償は未だなされていないとのことである。

種子法廃止となり、都道府県が種子生産の事務を行わなくなり、民間事業者によるタネが市場を独占した場合、前述のような事態となれば、農家の経営に大きな支障が出ることとなる。また、当然、国民全体の食料の安定供給に被害が生じる。

種子法廃止に伴い、少なくとも一般農家に危険又は不安が生じるよ

うな状態になっている。

2 食料への権利について

(1) 原判決の認定

原判決は、控訴人館野の確認の利益を否定しており、同人についての「食料への権利」について検討していない。

(2) 原判決の誤り

まず、前述の通り、控訴人館野について地位の確認の利益は認められる。

その上で、同人の「食料への権利」については、採種農家である控訴人菊地の項で述べたものと同内容である。

「食料への権利」とは、第一義的には、一般消費者に安定的に十分な量と質の食料を提供することにある。そして消費者に食料の提供を続けるためには、国が採種農家及び一般農家の権利を保障する必要がある。そして、一般農家である原告（控訴人）館野との関係で見れば、良好で安全な農作物を生産し続けることを可能とすべく、良好で安全な種子を安定的に供給し続ける体制を保証する必要がある。そのために、種子法適用下での種が安定的に供給され、控訴人館野らに提供される状態を保障することが必要となる。

そして、その権利は種子法に基づく食料への権利とみるべきであり、憲法25条、13条、22条によって保障されている。

第4 控訴人野々山の地位確認の訴えについて

1 確認の利益について

(1) 原判決の認定

控訴人らは原審にて、消費者である控訴人野々山について、同人が種

子法で定められた「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栽培された主要農作物の供給を受ける地位にあることの確認を求めた。

これに対し、原判決は、同人の地位確認の訴えについて、控訴人館野の項（原判決29～30頁）と同様に、種子法に基づく公法上の法律関係は、都道府県が同法に基づき行政行為を行う対象とされている者（ほ場の指定や審査、勧告等の対象となる者等）との間で成立し、それ以外の者との間で成立しないと解するのが相当とし、同人について種子法に基づく公法上の法律関係を有する者には当たらず、行政事件訴訟法4条所定の「公法上の法律関係」の存在を認めることができないとし、種子法廃止法の施行により公法上の地位を喪失したとは言えないとした。また、控訴人野々山に危険又は不安が生じるような権利又は法律上の地位が存在すると認めるに足りる証拠乃至事情は見当たらない、とした。

原判決のこの認定も誤りである。控訴人野々山ら消費者はこれまで、種子法適用下で栽培された主要農作物の種を用いて栽培された農作物を店舗（スーパー等）で購入し続けてきた。そして、安全で良好な食料が安定的に供給される地位が保障されてきたのである一方、種子法廃止に伴い、その地位が保障されなくなるのであるから、危険又は不安は現実化しているとみるべきである。

以下、詳述する。

（2）原判決の誤り

ア 消費者にも公法上の地位が存すること

（ア）前述の通り、原判決は、種子法において、種子の流通・販売について具体的に定めた規定は存在せず、種子法に基づく公法上の法律関係は、ほ場指定や審査、勧告の対象となる者である採種農家との関係でしか成立しないから、そのような公法上の地位は農業者である控訴人館野には

ないと認定した（原判決29～30頁）。

(イ) しかし、控訴人館野の項で述べた通り、種子法は「国家的要請としての食料増産を達成するための政策の一環として制定されたもの」（原判決41頁）であり、この食料増産が法の目的である。そして、この食料増産達成のために、主要農作物の種子の安定供給を図るべく、種子法が制定されたものであるところ、当然ながら、食料増産を達成するには種子生産することで完結せず、その種子から農作物が栽培され、そして一般消費者に供給されることが必要不可欠である。

そして、食料への権利の一態様としては、第一義的に国民の食料へのアクセス権が保障されることにあり、その為にも種子法に基づき、控訴人野々山ら消費者が供給を受ける地位を保障されるべきである。

(ウ) 前述の通り、種子法は、国際人権規定、憲法25条、食料・農業・農村基本法を受けて、「食料への権利」を具現化するために食料を安定供給するため、国及び都道府県の責務を定めることとし、「主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進する」（同法1条）ことを目的としている。

そして、食料・農業・農村基本法1条では、「食料、農業及び農村に関する政策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的とする」と定めており、ゆえに、政策の対象を「国民」とさだめ、国民生活の安定向上等に資するために食料の安定供給の確保等が求められている。

すなわち、食料・農業・農村基本法が1条で定めている目的は、「国民」の利益を図ることにあり、それはとりもなおさず国民の食料への権利を保障することにある。そして、同法の「食料の安定供給の確保」の目的を達成するための法律である種子法もまた、国民生活の安定向上、すなわち、国民の食料への権利を保障するための法律とみるべきである。

(エ) ゆえに、種子法の意図するところは、種子の栽培のみならず、その後の農作物の生産と、そして国民への供給にまで及んでいるとみるべきである。原判決のように、種子法の規定文言に消費者に関する内容が規定されていないことをもって、公法上の地位がないとする判断は、種子法の趣旨・目的を見誤っているものである。

イ 種子法廃止に伴う危険又は不安

種子法廃止に伴い消費者が受ける危険又は不安は、以下の通りである。

(ア) まず、種子の多様性喪失による食料生産の不安定化とそれに伴う食料調達困難な事態が生じる。

この点、控訴人野々山は原審の尋問において、以下のように述べた。

種子法が廃止され、日本の各地でその地にあった種子の生産が行われなくなり、民間企業が種子生産の中心となると、大企業による種子生産の寡占化が進み、そして、種子自体の多様性が失われることになる。その結果として、これまで日本では多様な品種を各地で栽培していることにより、冷害、干ばつ、病虫害被害などの事態から国全体としての食料の収量は守られてきていたが、今後、このような事態になれば収量不足が起こることになる。現在も世界中で穀物の不足と価格急上昇が起きているが、もし、海外から輸入穀物が入ってこない時代になると、子どもたちがひもじい思いをするのではないかと不安である。食べ物のもととなる種子を守るのは、国の責任であり、憲法で保障されていることではないか。(以上、野々山原審調書3頁～5頁)

控訴人野々山が述べる通り、種子の多様性が失われることとなれば、冷害等の事態の際、食料の安定供給を確保できなくなる。控訴人ら原審第2準備書面19頁でも述べた通り、1993(平成5)年のいわゆる平成の米騒動の際、宮城県の古川農業試験場で開発されていた

「ひとめぼれ」が冷害に強く、なんとか東北のコメ農家は救われ、そして国民全体の食料確保が達することができた。多様な種を各地で栽培できなくなることは、緊急時の対処が極めて困難となる。

(イ) 次に、種子ひいては食料の品質や安全性が損なわれる事態が想定される。

控訴人野々山は、「種子法が廃止され、自由競争と利潤追求の論理で行動する民間企業に種子の生産が委ねられると、現在の主な種子企業が化学企業である現状からは、まずは、特定の化学肥料や農薬の使用を前提につくられた種子の販売が中心となり、化学肥料や農薬の大量使用による健康被害と環境への悪影響が出てくる。次に、これらの企業では、遺伝子組換え作物の種子やゲノム編集による種子の生産に力を入れていることから、遺伝子操作をされた作物の栽培が拡大することになるだろうが、遺伝子組換え作物については、その長期摂取による生物への影響が懸念される。遺伝子組み換え作物については、それに加えて、セットで使われる農薬の健康被害が指摘されており、インドの綿花栽培、南米の大豆畑の空中散布でも大きな被害が出ている。」(控訴人野々山・5頁、6頁)と証言した。このとおり、食品の品質や安全性に被害が生じ得る。

(ウ)また、有機農業栽培の実施を困難にする事態も生じる。

控訴人野々山は、「現在世界中で、安全・安心な農産物を生産するものとして、また、気候変動の温暖化を止めるのに一番効力を発揮するものとして、有機農業が大変注目されており、国連では、2014年に国際家族農業年が設置され、家族農業こそが地球のために持続可能な農業であるとして推進されている。日本でも、農水省が「みどりの食料システム戦略」において有機農業推進を方針としているが、その方針と種子法の廃止は、整合性はなく、日本が国際社会から取り残されていくこと

を危惧している」(控訴人野々山・7頁、8頁)と証言した。

前述の通り、国際的には家族農業を保護する指摘がなされる一方、種子法廃止はこうした流れに逆行するものである。家族農業の衰退は有機農業の実施を困難にする。

(エ)小括

このように、種子法廃止は、種子法に基づいて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消費者が受けることができなくしてしまうことにより、安定的に、安全で良好な食料の提供を受けるという消費者の「食料への権利」を擁護する制度を喪失させる。種子法廃止に伴い、消費者である控訴人野々山に危険又は不安が現実化している。

2 食料への権利について

(1) 原判決の認定

原判決は、控訴人野々山の確認の利益を否定しており、同人についての食料への権利について検討していない。

(2) 原判決の誤り

しかし、前述のとおり、食料への権利は、第一義的には、一般消費者である国民のアクセス権にあり、良好で安全な食料が安定的に供給されることにある。当然、控訴人野々山ら消費者は、憲法25条に基づき食料への権利を有している。

そしてその食料への権利保障の為、種子法で都道府県管理の下での種子の安定供給が保障されているのである。種子法廃止に伴い、食料への権利が侵害されていることとなる。

第5 憲法違反・被害

～「みつひかり」不正問題と種子法廃止の違憲性～

1 違憲審査の手法について

控訴人らは、原審において種子法廃止の違憲審査について、種々の手法を主張し、そのいずれの手法によったとしても種子法廃止は憲法に違反することを主張した。その概要は原判決の20頁以下にまとめられているとおりでである。種子法廃止については制度後退禁止原則に則り厳格な審査基準を適用すべきことを骨格として、とくに種子法廃止法の制定経過が、正当な決定過程を踏まず専門家や公共的な利益を担う利害関係者を排除して決定され、必要な立法事実も示さず、国政調査権を背景とする議員の資料提出要求も無視して、欺瞞的な答弁に終始して正常な審議を妨害して国会議員を誤認させてなされた如何に異常なものであるかを詳述した。

端的に言えば、種子法廃止は、規制改革推進会議による決定を既定事項としてトップダウンによって決定されたものであって、国会の立法裁量を尊重する理由はなく、司法にその判断過程を統制する十分な理由があることを強調した。

2 原判決

これに対して、原判決は種子法が食料への権利を具体化した法律であることを否定した結果、違憲審査に及ぶことはなかったが、国会審議の不備をうかがわせるいくつかの事実を指摘していることを確認することができる。すなわち、審議時間が衆議院5時間、参議院7時間と限られたものであったこと、再三の議員の要求と指摘にも拘わらず立法事実に関わる資料が提出されなかったこと、採択に当たっては、主要農作物の優良な種子の流通の確保に必要な措置をとること、都道府県の種子に対する取り組みを後退させないよう引き続き地方交付税措置を確保す

ることとする付帯決議がなされたこと等を指摘している。原審が種子法廃止法の成立過程の特異性について、一定の認定を示したことは注目に値する。

3 「みつひかり」の販売中止・偽装表示問題

2023（令和5）年2月下旬、三井化学アグロ株式会社は突然、同年の「みつひかり」の供給を停止することを契約農家に一方的に通告した。供給停止の理由は、交配不良のために種子の純度が低下したためとされている（通告書は交配不良の原因は天候の影響によると思われるとしている）。同社と契約し、毎年「みつひかり」の種子を購入して「みつひかり」を作付けして生産してきた農家を著しく困却させた。田植えの準備が始まる春先に米の種子の提供が止まる事態は異例であり、突然の事態に多くの農家が途方にくれ、甚大な損害に直面することになった。

「みつひかり」をめぐる異変はこれにとどまらなかった。2023（令和5）年7月13日、三井化学クロップ&ライフソリューション株式会社（三井化学アグロ株式会社が社名変更した会社）は同社が過去に販売した「みつひかり」の種子に、以下のような不適切表示があったことを明らかにした。

- ① 2016（平成28）年以降、茨城県産に愛知県産など生産地の異なる種子を混合していた。
- ② 2018（平成30）年以降「みつひかり2003」に異品種を混合していた。
- ③ 発芽率90%と表示した種子に90%に満たないものが2019（平成31）年に1割、2022（令和4）年は3割に見られ、とくに2020（令和2）年、2021（令和3）年は多数が発芽率90%を満たさなかった。

このように継続的な表示の誤りは過失によるものとは言いがたく、意図的な偽装がなされていたものと考えざるを得ず、同社自身がこれらが不正行為によるものであったことを認めている。

「みつひかり」は、種子法廃止の理由の代表例としてあげられた品種である。都道府県が種子事業をおこなっている結果、優秀な民間の品種が奨励品種として指定されないとして種子法をやり玉に上げる優秀な民間品種の代表例が「みつひかり」だったのである。

その「みつひかり」の種子の生産体制が、このように極めてずさんなものであったことは、種子法廃止の合憲性を改めて大きく揺るがすものと言わざるを得ない。

ここでは、「みつひかり」の供給停止と表示偽装（以下、「『みつひかり』不正問題」という）を踏まえ、主として立法目的の正当性の観点から種子法廃止の違憲性を検討する。

4 種子法廃止の立法目的

(1) 廃止法の目的

種子法廃止の目的は、都道府県が種子の提供に責任を持つこととしている種子法が、民間企業が種子事業に参入する妨げとなっているとして、同法を廃止することによって種子事業への民間企業の参入をはかることにあるとされた。

政府が説明した、民間参入の促進だけであれば、奨励品種に関わる改正だけで済み、種子法全体を廃止する必要はないはずである。このことは国会審議でも繰り返し指摘された。立法目的と手段の相当性を問う違憲審査の手法に照らせば、民間参入を促進するために「種子の生産については場審査その他の措置を行うこと」（種子法1条）を目的とする種子法全体を

廃止するのは明らかに過剰であり、廃止法は、立法目的と無関係な事項に渡るものであって、目的・手段審査に関する最も緩い基準である合理性の基準にしたがったとしても違憲というべきである。

(2) 立法目的に対する手段の過剰の意味するところ

民間参入の促進という立法目的に対して、奨励品種制度の改正にとどまらず、「ほ場審査その他の措置」まで廃止されるという明らかに過剰な手段がとられた理由は、単に民間企業の参入を促すだけでなく、民間企業と競合する都道府県による種子事業を排除することがもくろまれていたと見て初めて理解できる。

このことは、種子法廃止という政策の決定過程からも裏付けられる。種子法廃止の政策は規制改革推進会議において決定され、国会提案までのプロセスでは、同会議の農業ワーキンググループによる「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種子法は廃止する」との文言を一言一句そのままをなぞる形で、農水省の「農業競争力強化プログラム」に盛り込まれ、種子法廃止法案の国会上程に至った（訴状16頁ないし17頁）。規制改革推進会議が政策決定過程全体を支配しており、民間企業の参入促進以上のことも意味しうる「民間活力の最大限活用」との表現がそのまま法案提出までを支配した（国会審議に当たっては、立法目的は、より緩やかに表現され、また都道府県のおこなう種子事業はこれまでと同様に継続されるように説明されたため、立法目的に対する手段の過剰性がいっそう浮き彫りとなる結果となった）。

また、農水省が、種子法廃止に伴って平成29年11月15日に発出した事務次官通知（「稲、麦類及び大豆の種子について」平成29年政統第1238号）においても都道府県の種子事業は将来的に解消することが示

されていた。すなわち、都道府県は、民間企業に種子生産にかかる知見を提供する役割を負うことを前提に、都道府県による種子事業は民間企業が種子事業に参入するまでの間、維持するものとされた。このことから、種子法廃止が都道府県による種子事業を排除することに目的があったことを物語っている（この通知はその後改正されているが、法施行当初に発された通知が立法目的を物語っているというべきであるし、通知改正によっても種子法廃止の目的の本質が変更されたと見ることはできない）。

（3）立法目的の不当性

ア 「みつひかり」不正問題が提起する検討の必要性

以上のとおり種子法廃止の目的は都道府県による種子事業の排除にあった。都道府県による種子事業が競合することは民間企業が種子事業を営む上で不都合だからである。種子法廃止は、種子事業をもっぱら民間企業に担わせること、種子事業を民営化し市場に委ねることを目的としていたというべきである。

「みつひかり」に関する様々な不正が明らかになった今、改めて種子法廃止の立法目的の正当性を検討する必要がある。

イ 営利性と市場による是正の不可能性

種子生産は、非常に手間がかかる事業である。種子の純度や発芽率の高い種子を生産するために都道府県や種子生産農家が如何に多大な労力を注いでいるか、その苦勞の有様は、控訴人らが原審においてさまざまな角度から主張し、立証したとおりである。

営利を目的とする民間企業が主要農作物の種子事業を営む場合、「安く生産して高く売る」ことが至上命題となることは見やすい道理である。多収性をうたう「みつひかり」が「こしひかり」等の奨励品種の数倍の高額であることは、もともと民間企業に種子事業を委ねることの危険性を示し

ていた。今回発覚した不正は売値が高くなるだけではなく、民間企業が
必要なコストも削減して利益を図っていたことを露呈した。民間企業によ
って生産される種子は「高かろう、悪かろう」なのである。種子法制定当
時の国会審議では、種子生産は高コストであり、国や公共団体がこれを担
わなければならないとする認識が示されていたが、その認識は現在に至
っても何ら正当性を失わないのである（訴状8頁における坂田栄一委員の
説明参照）。

企業の目的が営利にある以上、適正かつ厳正に種子事業を営むことが高
コストを招き利益に見合わないとなれば、企業は種子事業から撤退する
（営利企業によるそうした「合理的」判断が非難されるいわれはない）。
そうなれば、都道府県による種子事業が廃止された後の我が国の種子生
産が壊滅的な状態に陥ることは必至であろう。

種子事業の民営化が深刻な事態を招く危険性をはらむことを「みつひ
かり」不正問題は雄弁に物語っている。

ウ 巨大資本による種子事業には世論による是正が期待できないこと

さらに深刻なのは、「みつひかり」不正問題が、全く報道されず、世
論による是正も期待できないということである。作付け直前に明らかにな
った「みつひかり」の供給停止という食料の安定供給にとって重大で深刻
な問題も、わずかに中日新聞が報道したのみであって、他のマスコミは沈
黙している。また、多年にわたって行われた品種混合などの表示不正問
題も、当該の企業が公表しているにもかかわらず、わずかに日本農業新
聞が報じるのみである。三井財閥のような巨大資本は、マスコミを統
制制御する力を有しており、世論喚起による不正の是正は期待できな
い。種子に対する不正を一般消費者が覚知することはおよそ不可能であ
り、発芽率や品種混合などの不正が大規模に行われたとしても市場によ
る是正は期待できない。

他方、仮に「みつひかり」について生じたような事態が都道府県の種子事業において生じたとすれば、メディアは一斉に報道し、都道府県の責任を追及するであろう。公的責任の主体である都道府県は是正を迫られることになる。しかし、三井のような巨大資本は世論を封殺する力を有し、社会的に責任を追及されることもないのである。

エ 公的責任

都道府県による種子生産にあっても交雑が生じた結果、純度が確保できない事態が全く生じないとは言えない。しかし、それはあくまでも偶発的・散発的な例外的事態である。「みつひかり」の例のように、恒常的に異種を混入し、あるいは発芽率の低い種子の提供を続けるということはありません。都道府県は優良な種子の提供を公的責任として負う主体だからである。

また、都道府県の種子事業では、不測の事態が生じた場合には、都道府県が責任を持って対処することになり、農家の被害を可能な限り少なくするための措置に万全を尽くし、かつ農家に生じる損害に対しては、速やかに補償の方針を打ち出すことが、その責任として求められる。

しかし、「みつひかり」の供給停止については、田植えの準備が始まる春先に突然通告され、作付けに不安を覚える農家に対する手当もなされず、補償は先送りされており、そもそも農家の損失が補償されるか否か自体が不明となっている。

オ 「みつひかり」が明らかにした立法事実の不存在

種子法廃止に当たって、政府は、法案の提案理由の説明において民間の育種技術が向上し種子の品質が安定してきた結果、全国一律に都道府県に種子事業を義務づける必要性が失われたことを挙げていた（衆院農水委員会2017（平成29）年3月8日末尾の農水大臣による提案理由説明等）。そうした民間品種の代表が「みつひかり」であった。

今回明らかになった「みつひかり」不正問題は、こうした政府の認識が根本的に誤っていたことを如実に物語っている。

種子法廃止による種子事業の民営化によっては、「優良な種子の生産・普及」は望むべくもないのである。

5 制度後退禁止原則違反

社会権等、内容の形成が法律に委ねられた部分がある人権であっても、人権の内容が制度として具体化された後は、当該制度の後退については、人権制限の法理が適用される。種子法廃止は、同法によって具体化された食料への権利を制限する（制度を後退させる）ものに該当する。そして、人権制限に関する、いかなる審査基準によるにしても制限する法律の立法目的には、最低限の正当性が必要なことはいうまでもない。

以上に検討したように、種子法廃止の立法目的（都道府県による公的な種子事業を廃止すること）を正当とする余地はみじんもない。そのことが「みつひかり」不正問題で明らかとなった現在、種子法廃止が食料への権利を侵害し、憲法25条等に反するものであることを否定する余地はないというべきである。

第6 国家賠償

1 原判決

原判決は、種子法廃止法は、控訴人らの憲法上保障された権利を侵害しているとはいえない、と判示し（原判決第3・5）、それを前提として、種子法廃止法の内容が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白であると認めるに足りる証拠はなく、したがって、国会議員の種子法廃止法に係る立法行為は、国賠法1条1項の規定の適用上違法の評価を受けるものとはいえない、として控訴人らの国賠請求を棄

却した（原判決46ページ）。

しかし、他方で原判決は、控訴人菊地の地位確認の訴えの適法性を判断するに際し、控訴人菊地は「種子法廃止法の施行以降、原告菊地は種子法に基づく公法上の地位を喪失しているから原告菊地には現実かつ具体的な危険又は不安が認められる」（原判決28ページ）と判示している。このような「現実かつ具体的な危険又は不安」があることを認定しながらも、それらが憲法上保障された権利の侵害に当たらない、として国賠請求を棄却した原判決の判断には、誤りがある。

2 「現実かつ具体的な危険」を招致させたことは憲法上の権利の侵害に他ならないこと

（1）国賠法上保護される権利又は利益が侵害されていること

原判決は、控訴人菊地について、種子法廃止法の施行以降、父の代から60年以上にわたり、種子法3条の指定種子生産ほ場として指定されていたほ場が、ほ場指定を受けることができなくなり、これにより種子法に基づく公法上の地位を喪失し、現実かつ具体的な危険又は不安が生じていることを認定した。

この「現実かつ具体的な危険又は不安」は、まさしく国賠法上保護される権利又は利益の侵害に該当する。

従来判例からも、そのことは優に裏付けられる。

例えば、最高裁第二小法廷平成3年4月26日判決・民集45巻4号653頁（水俣病認定業務不作為損害賠償請求事件）は、水俣病患者認定申請をした者が相当期間内に応答処分されることにより焦燥、不安の気持ちを抱かされない利益は、内心の静謐な感情を害されない権利として、不法行為上の保護の対象になると判示している。

本件では、原判決も認定する通り、控訴人菊地は、60年以上にわたり

ほ場指定を受けて採取農家を営んできたものであって、ほ場指定を受けるべき公法上の地位を喪失したことの不利益は極めて大きい。種子法廃止法施行以降は、種子条例を定めた都道府県では条例に基づく指定があるとしても、財政措置上の相違は重大であって、都道府県条例による指定では補完し得るものではなく、ほ場指定を受けるべき地位の喪失による危険又は不利益は依然として深刻である。このことは原判決も摘示する通りである（原判決29ページ）。このような、原告菊池が種子法廃止法施行により被っている現実かつ具体的な危険又は不安は、国賠請求の関係では、国賠法上保護された権利の侵害に当たる。

（2）控訴人菊地の権利ないし利益は憲法上保護されるものであること

原判決は、上記の通り、確認の利益に関する判断として、控訴人菊地について「現実かつ具体的な危険又は不安」の発生を認めており、これはまさしく国賠法上の権利侵害を認定したものと解される。ところが原判決は、憲法上保障された権利の侵害が明白であるとはいえないとして、国賠法1条1項の違法性を否定した。そこで、憲法上の権利侵害及びその明白性について、検討する必要がある。

この点については、既に控訴人菊地の確認の訴えに関連して、本書面第2、2ないし4で詳述した通り、憲法25条、13条、22条及び29条に基づく憲法上の権利としての、食料への権利、自己決定権、職業選択の自由及び財産権の表現として、ほ場指定を受けた農場で種子を生産する権利を有していたものである。そしてその地位が種子法廃止法の施行により失われたことは、これらの憲法上の権利の侵害に他ならず、侵害も極めて明白である。このような権利侵害が生じたからこそ、控訴人菊地には、「現実かつ具体的な危険又は不安」が生じているのである。

「現実かつ具体的な危険又は不安」が生じていることは、すなわち法律上保護されるべき利益が侵害されていることを示している。この被侵害利

益は、憲法25条、13条、22条及び29条に由来する憲法上の権利である。

したがって、種子法廃止法をもって、控訴人菊地のほ場指定を受けて種子生産できる地位を奪ったことは、憲法に違反するものであって、国賠法1条1項の適用上、違法と評価されるべきであった。

原判決は控訴人菊地の権利ないし利益が侵害されていることを認めながらも、それらの権利ないし利益が憲法上の権利であることを否定し、国賠法1条1項の適用上違法でないと評価した点に、誤りがある。

(3) 憲法違反の明白性

前記の通り、種子法廃止法は、控訴人菊地の憲法上の権利を侵害したものであるところ、その違憲性は次のとおり、明白なものであると認められる。

ア 食料への権利の、憲法上の位置付けもしくは意義の重要性

十分な質と量の食料を確保し、食料へのアクセスを保障することは、人が「健康で文化的な最低限度の生活」を営むためには必要不可欠である。食料・農業・農村基本法2条1項は、「食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。」と定めている。食料・農業・農村基本法2条の「良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されるべきこと」は、まさしく憲法25条の要請するものであり、かつ社会権規約に基づく食料への権利を具現化するものであり、種子法が定めていた制度が食料への権利を実現するための制度として位置付けられるべきであることは、すでに述べた通りである。

このように、食料への権利は、人の生命維持という基本的人権の根幹を支える極めて重要かつ基底的な憲法上の権利なのである。種子法廃止法の

施行とこれによって控訴人菊地に生じた現実的危険は、この基底的な権利の侵害によるものである以上、憲法違反の重大性、明白性の程度は極めて大きいものであると認めるべきである。

イ 農業者の経済的権利の視点

基本的に小規模かつ自営的就労による農業経営者は、市場における弱者であり、種子法はそれら小規模農家の保護をもまた内容とするものであった。すなわち種子法は、食料の安定供給の確保という食料への権利を実現する制度であると同時に、安価で良質な種子の生産、供給を確保することにより、独占的企業による種子の独占を防止し、市場での弱者である小規模農家の経済的な権利を保護する制度でもあった。

このような観点からすれば、種子法のもとでは場指定を受けて種子生産をおこなってきた控訴人菊地が、種子法廃止法の施行によりその地位を喪失したことは、まさしく上記の経済的権利の侵害に他ならない。それが憲法上保障されている経済活動の自由もしくは財産権の侵害であることは言うまでもないことであり、その侵害は極めて明白なものである。

ウ 審議過程の瑕疵（立法行為であるからといって司法審査を抑制すべきではないこと）

原判決は、立法不作為の違法性判断について、最高裁第1小法廷昭和60年11月21日判決（民集39巻7号1512頁）、同大法廷平成17年9月14日判決（民集59巻7号2087頁）を引用して、立法行為が国賠法1条1項の適用上違法と評価されるのは例外的な場合に限られるとしている。確かに一般論としてはそうであろう。しかし、原審で詳細に主張立証した通り、種子法廃止法の審議過程では、農業の専門家の観点からの意見聴取もなく、国会議員が審議に際して求めた資料も提出されないまま、極めて短時間の審議で採決されており、極めて重大な問題性があり、その問題性を憲法の専門家が指摘している（甲30、36及び証人土屋）。

原判決も、衆院農林水産委員会での審議が5時間、参院農林水産委員会では約7時間の審議に過ぎなかったこと、審議過程で国会議員から求められた資料について、政府はその一部を審議後に提出したに過ぎず、その提出された資料においても、小麦の公的機関が育成した品種と民間企業が育成した品種とでは特段価格差が見られなかったことなどを事実認定している（原判決38頁）。

このように、審議過程で十分な意見聴取や資料提供もなく、極めて短時間で採決された種子法廃止法については、「行政機関による恣意的な判断により、国会の審議が阻害されたことが疑われる。国民の代表者たる国会議員で組織された国会による立法権の行使が、行政機関により阻害・妨害されたことは、国民主権及び民主主義の観点から看過しがたく、三権分立の観点からも司法機関である裁判所による適切な判断が求められる。」（甲30・52頁）のである。

よって、本件では、より積極的な司法審査が求められるべきであり、国賠法上の違法性判断も、上記の観点からより厳格な基準により違法性が判断されなければならない。

エ 制度後退禁止原則に触れるものとして、厳格な司法審査を行うべきであること

上記の通り、種子法は、食料への権利及び農家の経済的権利を保障するための制度として把握されるべきものである。したがって、この制度を合理的な理由なく撤廃することは、食料への権利及び農家の経済的権利を侵害するものであって、原則として違憲性を帯びるといわなければならない。

原判決には、そもそも食料への権利を認めず、また種子法がこれらの憲法上の権利と無関係なものと理解する点で致命的な誤りがあることは、すでに確認の訴えについて主張した通りである。

（4）控訴人菊地の国賠請求についてのまとめ

以上の通り、控訴人菊地は、種子法廃止法の施行により、種子法により保障されていた憲法上の権利を包含する公的地位を喪失し、そのゆえに現実的かつ具体的な危険又は不安を被ったものであるから、同人の国賠請求は認められなければならない。

控訴人菊地の国賠請求を棄却した原判決は破棄されなければならない。

3 控訴人館野、同野々山及びその余の控訴人らの国賠請求について

上記、控訴人菊池について述べたところは、一般農家である控訴人館野や、消費者である控訴人野々山及びその余の控訴人らについても当てはまり、控訴人らの国賠請求は認容されなければならない。

(1) 控訴人館野について

原判決は、これまで種子法に基づくほ場指定を受けて主要農作物の種子を生産してきた控訴人菊地について、種子法廃止による現実的かつ具体的な危険ないし不利益が生じたことを認定して確認の利益を肯定したのに対し、控訴人館野についてはそのような危険ないし不利益を認めなかった。

しかし、種子は、農業を営む上で必要不可欠な最も基本的かつ最重要の資材である。古来、どんな大飢饉の時も農家は、種籾だけは翌年の為に大切に確保してきた。他の農業資材は代替品がありうるとしても、種子を他のもので代用することはそもそもあり得ない。だからこそ種子法が優良かつ安価な種子を供給可能とする制度として存在していたのである。

そして、「第5」で指摘するように、種子法が廃止されて公的な種子の品質担保制度が消失したことにより、突如としてみつひかりの栽培が不可能になるという現実の被害が発生しているところ、その被害を受けているのは、種子生産者ではなくて、種子を用いて栽培している一般農家、そしてその先にある消費者なのである。

原判決は、種子の生産と栽培という農業の環の中の一体不可分の部分を

不自然かつ恣意的に切り出して、種子生産者だけに種子法廃止法による現実的かつ具体的な不利益・危険が生じているとして一般農家の被害を否定した点で、農業の現実と乖離した判断であったと言わざるを得ない。

さらに、前記「第2(3)イ」「第3」で指摘した通り、種子法は、市場弱者である農家の経営を保護しその経済的権利を保障する制度でもあるから、その廃止による危険ないし不利益は、一般農家にも広く及ぶものである。栽培農家である控訴人館野こそ種子法廃止法による打撃を受けているのであり、それは同人の憲法上の権利を明白に侵害している。

したがって、控訴人館野の国賠請求は認容されなければならない。

(2) 控訴人野々山及びその余の控訴人らについて

原判決は、一般消費者である控訴人野々山及びその余の控訴人ら（以下「控訴人野々山ら」という）の国賠請求も認めていない。

しかし、前記の通り、食料への権利が憲法上認められること、そして種子法はそれを具現化するための制度として憲法上の位置付けを与えられるべきであることに照らせば、種子法の名宛人は、食料への権利を有する国民全て、なかでも消費者として憲法上保護されるべき国民が当然に含まれると言わなければならない。このことは、食料・農業・農村基本法1条が「国民生活の安定向上」を目的と定め、同法16条が「食料の安全性の確保及び品質の改善」「消費者の合理的な選択」のための施策を行うべきこととしていることとも併せて理解されるべきものである。消費者にとって、食料へのアクセスは生存権確保のための欠くべからざる要素である一方、消費者は自ら食料を生産、調達することはできず、消費者の食料へのアクセスは、一方的に市場に依存せざるを得ない。そして農業における食料の生産はさらに種子に依存しているという関係にある。

このように、種子の生産から農作物の栽培、消費に至る経済活動の連環には、いずれが欠けても成り立たない相互の強い関係性が存在する。

したがって、種子法廃止法が種子生産者の公的地位を奪い、そのことにより生じた不利益・危険は、そっくりそのまま、あるいは消費者の一方面的な従属性という観点からすればむしろ一層増幅された形で、消費者に降り掛かっているのである。

そしてこれらが、消費者の憲法上の権利を明白に侵害しているものであることは、すでに控訴人野々山の確認の利益に関連して述べた通りである（本書面「第4」）。

4 国賠請求についてのまとめ

以上の次第であるから、控訴人菊地の国賠請求はもとより、栽培農家である控訴人館野、一般消費者である控訴人野々山らの国賠請求についても、明白な憲法上の権利侵害により被害が生じたものであって、いずれの国賠請求も認容されなければならない。

第7 総括

以上のとおり、原判決は事実認定及び法的評価において大きな誤りが多々ある。本控訴審で見直されることを求める次第である。

以上