

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

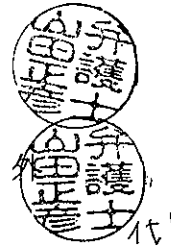
控訴審第5準備書面  
(最終準備書面)

2024（令和6）年9月17日

東京高等裁判所 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



目次

第1 はじめに ..... 2

    1 本件訴訟について ..... 2

    2 違憲審査の必要性 ..... 4

    3 今こそ「違憲立法審査権」の行使を ..... 6

    4 本書面の構成 ..... 9

第2 食料への権利（甲75、甲30、甲36等） ..... 9

    1 国際法における食料への権利 ..... 9

    2 国内法における食料への権利 ..... 14

    3 種子法において保障される食料への権利 ..... 24

第3 控訴人菊地（採種農家）の権利性及び権利侵害 ..... 26

    1 農家の業務継続の保障が食料への権利の一内容であること ..... 26

2	採種農家の業務内容と種子法の各規定等との関係性 .....	27
3	権利侵害 .....	29
4	小括 .....	32
第4	控訴人館野の権利及び権利侵害について .....	32
1	確認の利益 .....	32
2	食料への権利及び権利侵害 .....	37
3	小括 .....	37
第5	控訴人野々山の権利及び権利侵害について .....	37
1	確認の利益 .....	37
2	食料への権利と侵害 .....	41
3	小括 .....	41
第6	違憲性 .....	42
1	はじめに .....	42
2	立法目的について .....	42
3	「みつひかり」不正事件と審査基準 .....	48
第7	国家賠償 .....	51
1	原判決について .....	51
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 .....	51
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 .....	53
第8	総括 .....	54

## 第1 はじめに

### 1 本件訴訟について

(1) 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。）の違憲無効確認等を求める裁判である。

具体的には、憲法25条等で保障された、控訴人らの食料への権利を侵害するものであって違憲無効であることの確認、そして、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、種子法に基づく各自の立場に応じた法律上（公法上）の地位にあることの確認を求め、さらに控訴人ら各自が、種子法廃止法の制定によって憲法上の権利である食料への権利及び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る事案である。

(2) 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、そして、国賠法1条1項の規定の適用上違法評価をうけるものとはいえない、と判示し、請求を棄却・却下した。

すなわち、種子法が廃止されたことによって、控訴人らの食料への権利が侵害されていることにはならない、として否定したものである。

そして、控訴人らが主張した、食料への権利については、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、憲法25条で保障される余地があるとしたものの、種子法によって食料への権利が具体化されているとはいえないとして、控訴人らが主張する権利は憲法上の権利ではないとした。

(3) 原判決は、控訴人らが原審で主張した食料への権利の権利性について実質的に踏み込まずに否定する内容であって、不当である。

そのため、控訴人らは本控訴審において、種子法の制定の経緯を述べ、

同法が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・健康を守ることが目的とされていたことを主張し、まさに、食料への権利の内容として種子法が制定されたことを詳述した。

さらに、控訴人各自（控訴人菊地・控訴人館野・控訴人野々山）の立場からの食料への権利及び種子法適用下でのそれぞれの公法上の地位の内容について、体系的に整理し、主張した。

この点については、本書面で再度整理し、後に詳述する通りである。

## 2 違憲審査の必要性

(1) 本項（「第1 はじめに」）では、本訴訟の趣旨と原判決を踏まえ、「食料への権利」に関する最近の様々な法律制定・改定の動きのなかで、いまこそ裁判所による憲法判断・違憲審査が必要であることを述べる。

(2) 食料への権利と現在の状況

ア 控訴人らが主張する食料への権利とは、十分な食料への権利であり、第一には、国民全体についての食料へのアクセス権保障にあり、第二には、これを保障するために、国が農業者による食料生産体制を整備する義務を負う、との内容を意味する。

わが国では、第二次世界大戦における飢餓の反省から、二度と飢えさせないという目的のもと、1952（昭和27）年に食料増産の目的のもと主要農作物種子法が制定された。また、その後も様々な法令が制定され、さらに、1999（平成11）年には食料の安定供給などを目的とした食料農業農村基本法が制定されるなどした。

イ ところが、既に述べた通り、我が国における米の供給不足が解消されたなどとして、民間による種生産の促進を目的として種子法廃止法が制定された。この結果、国や地方公共団体による公の管理の下での主要農作物の種子供給体制を維持することの法的根拠が途絶えた。

そして、控訴人ら原審第3準備書面で述べた通り、種子法廃止に続き、農業競争力強化支援法が制定され、かつ種苗法が改定されることで食料への権利の侵害の程度が大きくなった。

(3) さらに、本年(2024(令和6)年)5月29日、農業の憲法といわれている、食料・農業・農村基本法が、25年振りに改定されるに至った(施行は本年6月5日)。

ア 改定にあたって、政府は、気候変動や異常気象による世界的な農作物の不作とウクライナ戦争などにより、わが国では食料、肥料、飼料不足に直面しており、国民一人一人の「食料安全保障」の確保を基本理念とするなどと述べた。

イ しかし改定された同基本法は、カロリーベースで38%に落ち込んだ食料自給率の回復を正面から取り組むことなく、農作物の海外への輸出の強化(改定された同基本法第2条4項、22条等)、経営大規模化によって離農した農地の吸収とスマート農業の普及、輸出に必要な範囲の農林水産業のグリーン化などを対策とするものであった。

そして、改定された同基本法は、食料自給率を目標の一つに格下げした。改定前の基本法では、国が定めるべき食料・農業・農村基本計画の一つとして、「食料自給率の目標」(改定前の基本法15条2項2号)が明記されていたが、「食料自給率その他の食料安全保障の確保に関する事項の目標」(改定後の基本法15条2項2号)という表現に改めたのである。

また、水田について汎用化・畑地化に関する施策を講ずる(改定された同基本法第29条)するなどし、農家に対し、米ではなく麦・大豆・野菜などの生産を行うことを促進する内容となった。

ウ 同基本法は農政の憲法と言われ、農政の基本方針を決める法律である。しかしながら、今回の基本法の改定により、①食料自給率につ

いての目標格下げ、②海外への輸出促進、③水田の畑地化促進など、私たちの食料を守る方向とは別の流れが進んでいる。このような基本法改定は、国民（憲法が保障する権利を享有するすべての人、以下同じ）の食料への権利を脅かすものである。

今回の同基本法の改定にあたって、国は事前に「国民からの意見・要望」を募集した（いわゆる「パブコメ」。令和5年6月23日～同7月22日）。このパブコメでの応募総数1179件の内、種子関係が540件とほぼ半数を占め突出した。また、その意見の大半は、種子の国内自給の拡大を求めるものであった。ところが、今回の同基本法の改定にあたっては、種子の自給に関する規定は一切盛り込まれなかった。

(4) また、政府は基本法改定に関連して、2024年（令和6年）6月14日、「食料供給困難事態対処法」、「農振法等改正法」、「スマート農業技術活用促進法」の関連3法案を相次いで成立させた（施行はいずれも同年6月21日）。

このうち食料供給困難事態対処法は、不測の事態が起きた際に農業者に生産計画の提出や特定品目の増産を指示し、従わない場合は氏名を公表したり、罰金を課したりできる法律である。農業者に対して、強制的な指示を行うものであり、戦時統制下の時代への回帰を思わせるかのように、食料主権を尊重しようという国際社会の潮流に逆行する動きである。

改正基本法のもとで策定される最初の基本計画の議論は、2025年度（令和7年）3月に向けてすでに始まっている。

### 3 今こそ「違憲立法審査権」の行使を

(1) このように、国が食料への権利を侵そうとする動きは、種子法廃

止法の施行後、次々と起こっている。

こうした法律改定の動きが起こっている今こそ、裁判所による「違憲立法審査権」の行使が必要である。

(2) 私たちの日本国憲法 81 条で裁判所に違憲立法審査権を与えている趣旨は、基本的人権を侵害された国民の救済を、人権の最後の砦である司法に行わせるということがある。また、憲法の最高法規性を確保するため、裁判所が法令・命令その他の国家行為について憲法の適合性を審査し、憲法に違反するものを排除するということにもある。

すなわち、裁判所は、憲法違反の事態が生じた場合、国民の権利を守るため、積極的にこの審査権を行使すべきであるし、また、憲法がないがしろにされてはならず、憲法の最高法規性を守るため、そしてそれぞれの憲法尊重擁護義務を果たすため、積極的な審査権行使が求められると解すべきである。

とりわけ、この間の流れでは、国が食料に関する現在の国内の状況を直視せず、そして、個々の国民の権利の存在なども無視し、食を守るという観点から逸脱した様々な法改正や施策を講じている。このままでは、消費者の食料へのアクセスを困難にするものであり、食料への権利は侵害されることとなる。さらに、一般農家・採種農家の業務が続けられなくなることで食料への権利侵害も生じることとなる。

ゆえに、食を守るという観点から、裁判所が司法の責任を果たし、将来世代に誇れる公正な判決を下すべきである。

(3) 種子法廃止法の制定過程の特異性と違憲審査

とりわけ、本件種子法廃止法は政府が詐言を弄して国会（議員）を錯誤に陥れて制定させた事案であって、立法府が果たすべき機能を意図的に阻害した事案であって司法府に期待される役割は格段に大きい。

種子法廃止法は立法目的も不明確であって、規制改革推進会議の唐突な提言を実現することのみに意を注いだものといわざるをえず、農業政策に専門的な知見を有し、国民の多様な利益・権利や多角的な見解を反映する食料・農業・農村審議会に諮ることもなく、現場である都道府県の実情も無視して、専門的知見や多様な利益の衡量を排除して、ひたすら企業利益を実現するためになされたものであり、政策決定の過程は著しく不透明である。

その後の農業競争力強化支援法の制定、農業者の権利を奪う種苗法改定、さらに食料・農業・農村基本法の改悪と続く食料への権利をないがしろにする一連の改悪法が、こうした不透明で特異な制定経過をたどった種子法廃止法を突破口としてなされたことを踏まえれば、端緒となった種子法廃止法に司法府の光を当てることこそが強く望まれるのであり、本件ほど裁判所に対して違憲立法審査権の行使が求められる事案はないと言っても過言ではないことを強調しておきたい。

(4) 本年夏以降、わが国の小売店での米不足の事態が起こった。米不足は昨年の猛暑による不作や突然の需要増が原因とされている。

被控訴人（国）は本裁判において、種子法廃止について、米の供給不足が完全に解消されたことが廃止の一理由と述べるが、今回の騒動からも明らかなおり、大きな誤りである。国がこのような観点で様々な法改定や施策を続けば、数年内にさらなる大規模の米不足が生じ得る危険がある。

いまこそ、この国・政府の姿勢を正すべきであって、今回の種子法廃止法が権利を侵害するものとして、明確に違憲判決を下すべきである。



#### 4 本書面の構成

本書面では「第2 食料への権利」において、控訴人らの主張する食料への権利の意味内容を再度詳述する。

「第3」～「第5」において、個々の原告の食料への権利の意味するところとその権利侵害の内容を述べ（控訴人館野・野々山については確認の利益も述べる）、「第6」で違憲性、「第7」で国家賠償について述べる。

貴裁判所におかれては、被害の実態や種子法廃止法の危険性に向き合い、正義の判決を下されることを強く求める。

### 第2 食料への権利（甲75、甲30、甲36等）

#### 1 国際法における食料への権利

##### （1）食料への権利に関する国際法規範

「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（以上、甲30・21～23頁等）。

このようにして法規範化した食料への権利が各国の具体的な義務となったのは、1996（平成6）年に185の国およびEUの元首と政府の長が参加した世界食糧サミットにおいて採択された、「世界食糧安全保障に関するローマ宣言」および「世界食糧サミットアクションプラン」においてであった。参加国は、十分な食料への権利および空腹から免れる基本的人権にかなう安全で栄養のある食料にアクセスする権利を保障することが確認された。

これをうけて国連ではいくつかの方策がとられ、1999（平成11）年には、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」が、国際人権A規約（甲8）第11条を実効的ならしめるための解釈として一般的意見第12号（甲9）を作成した。そこでは、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。国（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。

## (2) 国際法における食料への権利の具体的内容

国連特別報告官によると、適切な食料への権利の規範的内容は、「利用可能性」、「アクセス可能性」、「持続可能性」、「適切さ」の4つに整理されている。この「利用可能性」、「アクセス可能性」、「持続可能性」、「適切さ」の4点の具体的内容について述べる。

### ア 利用可能性

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」とされている。食料の供給体制が多様に講じられているだけでなく、量質ともに個人の需要を充足するに十分な食料が入手可能でなければならない。この性質のなかに、食料が十分であること、安全であること、栄養があることが含まれている。

### イ アクセス可能性

アクセス可能性とは、利用可能性が充足したことを前提として、食料に経済的および物理的にアクセスできることをいう。「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」とされている。

「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。

食料をえるために費用がかかりすぎ、ほかの生活需要の充足が妨げられることがあってはならない。したがって、緊急時のみならず、ひとびとが日常的、持続的に安定して食料にアクセスできることが求められる。

#### ウ 持続可能性

持続可能性とは、十分に安全な食料が、現在においても未来においても入手可能であることをいう。現在の食料安全保障が、将来のそれを害することがあってはならない。そのため、国連の社会的、経済的及び文化的権利に関する委員会は、加盟国に対して、国内戦略において、食料生産にあてられる自然およびその他資源がもっとも持続可能に管理および利用されるよう監視することを要請している。

#### エ 適切さ

適切さとは、あらゆる事情を考慮して、当該食料および食料供給体制がもっとも適切なものとなる多様な要素をすべて包含する概念であり、社会的、経済的、文化的、気候的、自然生態系およびその他のあらゆる条件のなかで定まるものである。以上の3つの要素と連関をもって保障されることで、適切な食料への権利が十全に保障

されることになる。

### (3) 食料への権利の内容上の発展

元来、食料への権利は、飢餓および栄養失調を防止するための、量的および栄養学的側面においてのみ考慮される概念であった。世界人権宣言において食料への権利が確認されたのも、第2次世界大戦後、アメリカを除くほとんどの国々で、深刻な食料危機が生じていたことがその背景にある。

しかしながら、時代を経るにつれ、その権利の内容が見直されるようになってきた。食が人間のもっとも基本的な活動の1つであり、食を確保することの必要性が、人類の社会形成を促し、かつ、多様な文化を世界各地で歴史的に生みだしてきたということは疑いの余地がない。このように食それ自体が元来有している文化的側面に着目すると、食料への権利は、単に、究極的な状況である飢餓および栄養失調から人が免れる権利という性質のみならず、人が社会において個人として自律して成長し、他者とつながりながらあらゆる活動をおこなうことができるという人間の尊厳、自由権および自己決定権といった、人格権を基礎づける権利であるということができる。

ところが、経済的に発展し絶対的な貧困を克服したかにみえた先進国において、1980年代あたりから、社会的排除という新たな貧困のかたちが現れるようになった。これを食料への権利の文脈に照らしてみると、食料へのアクセスが脆弱である者について、単に生存に必要な量的および栄養学的食料にアクセスできるというだけでは不十分であり、それらの者を社会的に包摂できるよう食料へのアクセスを保障することが必要となってきた。

上記で示したような適切な食料への権利の各要素は、このような食

料への権利の質的变化をあらわすものであり、もはや、それが量的および栄養学的側面にのみとどまるものではないことが、法規範上も表れているといえる。また、適切な食料への権利の4つの要素は、それぞれの間で優劣のあるものでなく、すべてがそろって始めて保障されるものであるため、どれかが欠けてよいというものではない。

## 2 国内法における食料への権利

### (1) 自然権としての生存権解釈の必要性

原審は日本国憲法25条について、昭和23年(れ)第205号同年9月29日大法廷判決・刑集2巻10号1235頁、最高裁昭和51年(行ツ)第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁を参照し、同条1項の「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ものの」、「社会的立法等を経て個々の国民の権利として具体化されることにより具体的な権利として認められるものである」(原判決40頁)と解釈しているが、意見書(甲75)で述べられているとおり、食料への権利を古典的な生存権の枠組みにおいて解釈するのは誤りである。

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憲法で定めるまでもなく当然の人権であり、憲法25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。加えて、上記1で述べたように、国際法規範において食料への権利の内容は、前記2つの最高裁大法廷判決でいわれる生存権の範囲にとどまるものでなく、あらゆる自由権を基礎づけるものとして把握されるようになった。古典的な生存権解釈では食

料への権利のこのような側面をとらえきることができず、その解釈自体に限界が生じている。

このように自然権にのっとして生存権を解釈する必要性は、食料調達の不安定性が深刻化していることから裏付けられる。原審は、種子法制定時の食糧増産という立法目的は達成されているという立場にたっているが、けっしてその目的は達成されていないし、それどころか食料調達の不安定性はより深刻化し、現在の日本は、国民の食料へのアクセス権がきわめて危険な状態に置かれている。

まず、日本が未曾有の食料自給の危機的状況にあるということである。食料自給率が40%をきって久しい状況にあるなかで、食料自給の根幹となる農作物の種子の自給率がきわめて低い。他方で、国際紛争の影響および中国など人口が増加しており、経済力の強い新興国が食料品を買い占めているという現状があり、食料自給を補うだけの食料品輸入が見通せない状況になっている。これらのことは、すでに原審において鈴木宣弘氏によって明らかにされているところである（甲37・鈴木原審調書）。

つぎに、生産者の急激な減少と生産基盤たる農村の脆弱化である。仮に、戦後の食糧難の状況と比較して、食料の安定供給が十分になされているのだとすれば、それは、いま現在の一時点を切り取った評価にすぎない。戦後、政策次第で食料増産が見込めた時代と異なり、農業人口が急激に減少し、農業の担い手不足こそ喫緊の政策課題となっている現在、上記のような食料自給の危機的状況は、戦後よりも深刻である。

第3に、特定の国または企業による食料市場の支配である（甲83・平賀緑・久野秀二「資本主義的食料システムに組み込まれるとき—フードレジーム論から農業・食料の金融化論まで—」国際開発研究第2

8巻第1号(2019年)19頁)。戦後、アメリカによる小麦戦略は典型例であるが、食料安全保障を政治力学に利用する国家政策がとられている。とりわけ、アメリカ、EU諸国は、このような政策のもと、自国農業者に生産インセンティブを与え、余剰食糧を世界各国に輸出するために、WTOを中心とする国際自由貿易のルール制定を実現してきた。そして、日米間ではTPP協定の制定が協議され、種子法の廃止はその過程においてはじめて出てきた論点であった。TPP協定が種子法廃止に影響を与えたことは別の訴訟の判決(平成30年1月31日東京高裁判決(TPP交渉差止・違憲確認等請求事件))において認められたとおりである。

また、企業による食と農の市場の包摂の影響が甚大である。農業の生産主体を法人化するケースはすくなく、むしろ、種子、農薬、肥料などの生産資材、農業生産物の化学製品化(油、繊維など)、加工、マーケティング・流通などの部門を同一の企業がシェアし、世界の食料事情に大きな影響をもたらす権力を構成している。経済学ではこれを食料レジーム論や、アグリビジネス論というタームで捉えるようになってきている。そしてこれらのことは、農業生産物を先物市場の取引対象とすることを助長し、農業と食料の金融化が進んだ。2008(平成20)年の世界規模での食料危機は、国際金融危機が原因で生じたものである。

このような食をめぐる市場化の動きは国外だけの動きというわけではなく、国内でこそ戦後着実に進化してきている。すなわち、具体的にはアメリカを中心とした世界的な食料戦略を受容するかたちで、国内においては、輸入される小麦、大豆、なたねを加工する企業群が成長し、世界市場にも影響を与えるようになってきている。国内の食料自給率が低いにもかかわらず、フードロスが大量に発生しているというパ



ラドックスは、食料自給より、輸入原材料を加工し国内外に流通、販売させるための食の市場の発展を目指した結果であるともいえる。

これらの現象は、近年になって生じたあらたな危機であり、食料への権利を保障する義務を負う国としては、このような食料の不安定性に対処する責務を負うようになったといえる。実際に、現時点で起こっているコメ不足は、昨年の収量不足も1つの要因とされているが、それだけでなく、流通体制から発生しているとも言われている。これは、食料の生産および流通について、市場のみに委ねてきた結果生じている危機的状況である。したがって、いま起きている事態を適切な食料への権利に照らして考えてみると2つのことを指摘できる。つまり、食料増産という法目的は実現しているとされていたはずの米の生産が、やはり国民の「利用可能性」を保障する水準にないのではないかという疑念を生じさせたことである。さらに、米の生産が「利用可能性」の水準にあるとしても、流通の影響により、それだけでは適切な食料への権利が保障されえないことを如実にあらわしたということである。

そして、このような深刻な状況にあるということを、国自体が認めているのである。すなわち、昨年より農林水産省において農業基本法の見直し部会が設置され、その在り方が検討されたところ、本年、農業基本法が改定されたところ、なおそのなかで食料自給は重要な政策課題として位置づけられている。このことは、種子法を廃止した趣旨と大きく矛盾しているといえる。このような国策を採ろうとしている状態で、被控訴人の抗弁は現行の憲法、農業基本法、種子法の文言解釈を形式的に行っているだけであり、時代錯誤もはなはだしい。以下で示すように、各法律の立法趣旨、その具体的内容を実質的に解釈すれば、食料への権利を規範化することは十分に可能である。

また、日本国憲法およびその他の法律において「食料への権利」が明文で書かれていないことは、前述した通り、生存権の観念が無収入による飢餓を防止するという古典的生存権の考え方に無意識に縛られていたからに外ならないし、農業生産人口が十分に確保されており、また輸入に依存できる時代状況においてのみ通用した考え方なのである。時代に即して明文化されていない権利を創造していくことは憲法解釈としてつとに司法に要請されている役割であると思われ、いま日本国がおかれた状況にそくした解釈を切実に求める。

## (2) 食料への権利の法体系

国際法においてその内容が豊富化してきた食料への権利は、日本国憲法において、古典的生存権解釈を脱し、憲法で保障されるあらゆる自由と権利に先立つ基本的権利としての生存権的権利と捉えることができるが、具体的な法規定としては、生存権（憲法25条）および個人の尊厳（憲法13条）の規定を通じて保障されることになる。たしかに、これらの憲法の規定において、食料への権利の言及はない。しかしながら、日本においてはすでに数多くの実体法規において、食料への権利が具体化され、1つの法体系を形成しているのである。

前出の「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（甲9）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、「利用可能性」、「アクセス可能性」、「持続可能性」、「適切さ」からなることは既に述べたとおりである。また、人間の尊厳の尊重や、自由権、自己決定権と結びつけて食料への権利が理

解されるようになったこともすでに述べたとおりである。

国際人権規約A規約の締約国である日本は、こうした適切な食料への権利の実施にむけて法施策をとっているのであるから、日本の食および農に関する実体法規はこれらの権利の内容を実現するために定められているのである。

具体的には、「利用可能性」を保障するため、生産の側面として、生産者の保護、生産資材の確保などを通じて、安全で健康な食料の提供体制を整えている。そして、それを「持続可能」とするため、生産者の経済的地位の保護、経営支援、農村振興、自然環境の保護を通じた生産基盤の確保が目指される。

「アクセス可能性」の側面からは、「利用可能性」と表裏の関係性にあるが、消費者が安全で健康な食料にアクセスするための体制が整備されている。

そして、単に、量的・栄養的な側面でのみ食料の権利は捉えられず、食へのアクセスを通じて、社会的に包摂されること、および人が尊厳を保障されて、自らの食料を自分自身で選択する自己決定権も保障されること、以下のとおり、日本法（国内法）においてもそのような体制が整えられているとみることができる。

#### ア 食料・農業・農村基本法（甲75・9～10頁等）

まずは、食と農に関する法政策の基本法である食料・農業・農村基本法において、食料の権利がどのように保障されているかをみると、食料・農業・農村基本法は、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。

同法2条は、「食料の安定供給の確保」について、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」と位置付け、「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」供給する国民の権利を保障していることを意味する。「適切な食料への権利」の整理に則していえば、「利用可能性」、「アクセス可能性」、「持続可能性」、「適切さ」のすべての要素を保障する内容を含んでいるが、裏をかえしていえば、すべての要素が連関をもたなければ保障が実現できないことを条文が表しているともいえる。そのなかでも、生産と消費の側面である「利用可能性」および「アクセス可能性」を中核とした内容であるといえる。

同条2項では、「国民に対する食料の安定的な供給について」、輸入に依存しがちな日本の食料事情をふまえて、「世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせることを定めている。また4項では、とくに「国民が最低限度必要とする食料」についての定めをおき、いかなる不測の事態であっても「国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない」ことを定めている。いずれにおいても、国民が最低限の食料へのアクセスをできる権利を保障するため、それらの供給の確保が国の責務として定められている。

同条3項では、「食料の供給は、農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、

かつ、多様化する国民の需要に即して行われなければならない」と定められているが、この定めは、旧法の農業基本法から、法の名称が「食料・農業・農村」基本法に変わったことに象徴的に示されるように、日本社会の変容により、食品産業および食料消費の重要性が増したことにかんがみて、食料供給の項目に、農業の観点だけではない、食品産業および消費者の観点を盛り込んだ規定といえる。「適切な食料への権利」のうち、「アクセス可能性」に重点をおいている規定であると位置づけることができる。

食料供給にかんする具体的施策が定められている同法第2章第2節では、冒頭の16条で「食料消費に関する施策の充実」として「国は、食料の安全性の確保及び品質の改善を図るとともに、消費者の合理的な選択に資するため、食品の衛生管理及び品質管理の高度化、食品の表示の適正化その他必要な施策を講ずるものとする」と定められ、食料供給に関する施策における食料消費の重要性が形式上にも表れているといえる。

同法4条は、「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。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といえる。すなわち、食料への権利の「持続可能性」および「利用可能性」の要素がこの条文において保障されているといえることができる。

この4つ目の基本方針にそって、法33条では、「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」ことが定められており、「農業資材」のなかにやはり種子が含まれることは当然である。

食料・農業・農村基本法のこれらの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、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があると整理されている（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）。これは、適切な食料への権利の内容である、入手可能性、アクセス可能性、持続可能性、適切さが、それぞれ連関をもち切り離せないことと親和的であり、それぞれの基本方針を通じて保障されるべき内容は、相互に関連しているといえ、どれかが失われれば、食料への権利全体の保障があやうくなるという性質のものであるといえる。

#### イ その他の食と農に関する法律

食料・農業・農村基本法における基本方針に基づき、その他の食と農に関する法律において食料への権利が具体的に保障されている。利用可能性は、すでにのべたように、安全で健康な食料を国民に十分な量を提供できる状態にあることである。

これを保障する具体的な法律として、第一に生産面では後述する種子法をあげることができる。経営面では農協法や、農地法が定められ、農家の経営基盤を安定させることで、食料の利用可能性が維持されている。

安全性については、生産面では農薬取締法、肥料取締法などで食料の安全性が図られている。流通面では農産物検査法があげられる。

消費面では、食品の安全性の確保に関する総合施策を定める食品安

全基本法を中心として、例えば学校給食法では、「学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資するもの」(法1条)の観点から法の委任の範囲で定められる学校給食衛生管理基準において、学校給食用食品の購入について、「食品は、過度に加工したものは避け、鮮度の良い衛生的なものを選定するよう配慮すること。また、有害なもの又はその疑いのあるものは避けること」および「有害若しくは不必要な着色料、保存料、漂白剤、発色剤その他の食品添加物が添加された食品…については使用しないこと」と定められている(基準第3、1、(2)、③、一および二)。

アクセス可能性については、すでに述べたように利用可能性が充足されていることを前提として、具体的にはつぎのような法律による保護がなされている。生活保護法によって、貧困世帯が食料にアクセスする権利が保障されていることが代表的である。その他、主要食糧の需給及び価格の安定を図り、もって国民生活と国民経済の安定に資することを目的とする主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律がある。

食を通じての自己の確立、自己決定権との関係では、食に関する知る権利が重要であるところ、国民の健康の保護及び増進並びに食品の生産及び流通の円滑化並びに消費者の需要に即した食品の生産の振興に寄与する食品表示法、食品の安全性の確保のために公衆衛生の見地から必要な規制その他の措置を講ずることにより、飲食に起因する衛生上の危害の発生を防止し、もって国民の健康の保護を図ることを目的として制定された食品衛生法がある。

学校給食法では、「学校給食が児童及び生徒の心身の健全な発達に資するもの」で、「児童及び生徒の食に関する正しい理解と適切な判断力を養う上で重要な役割を果たすもの」であることから、法の委任の

範囲内で定められた 学校給食衛生管理基準において、「内容表示、消費期限及び賞味期限並びに製造業者、販売業者等の名称及び所在地、使用原材料及び保存方法が明らかでない食品」を利用せず、「可能な限り、使用原材料の原産国についての記述がある食品を選定すること」ということが定められている（基準第3、1、(2)、③、二）。

### 3 種子法において保障される食料への権利

(1) 以上で述べたとおり、種子法が、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を保障しているのは、「適切な食料への権利」の一内容である食料の「利用可能性」を保障して、もって、国民の「アクセス可能性」を保障することを目的としているものであると位置づけることができる。そして、「利用可能性」および「アクセス可能性」は、国内法においては、憲法13条および25条を通して、食料・農業・農村基本法2条において定められる法目的であり、種子法はこのような法秩序において位置づけて理解されるべきである。

したがって、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13条および25条に違反するものである。

とくに、みつひかりの偽装問題は、安全性をも含む「利用可能性」を危険にする問題であった。種子法は、圃場審査、生産物審査を法で規定することで、農業資材たる種子の安全性を保障し、もって食料への権利の利用可能性を保障していることの重要性が明らかとなった。

種子法により、安価で質の高い種子を提供することは、農家の経営



基盤を保障するものであるが、それは「利用可能性」のみを保障しているものでなく、農業の担い手、農村に定住する農業者を保護することにもつながり、食料の権利における「持続可能性」という要素をも保障するものである。

また、消費者には、すでに述べたように食料への権利の一内容として自己決定権が含まれているが、種子法における圃場審査、安全審査、種子証明の一連の手続きは、消費者が、どのような食料を選択するかを決定することを保障する重要な制度であったと位置づけることができる。みつひかり不正問題に代表されるように、民間企業の種子生産において、そのような情報が秘匿されることで、消費者のこのような食料への権利が侵害されたことになるが、種子法が廃止されたことでこのような権利を享受する地位が失われたことになる。

(2) この点、原審は、「種子法の施行及びその運用によって食糧増産が実現し、その結果として、個々の国民の食生活が豊かになったという事実が認められるとしても、国民の受けたそのような利益は、上記政策の実施に伴う事実上のものにとどまるものと解される」（原判決41頁）とする。

しかしながら、この解釈は、種子法が食料・農業・農村基本法を上位法とする食料への権利を保障する法体系の下にあり、同基本法に沿って解釈されるべきことを看過するものであって、法解釈を誤っている。また、食料への権利の利用可能性の側面だけを捉えたものである点でも、誤りである。すでに述べたように食料への権利は、利用可能性を通じてアクセス可能性、持続可能性、または人格権や自己決定権が保障されることがその内容となるものである。現代の食料不安が、生産面のみならず、流通面においても生じていることからすれば、アクセス権の保障は種子法の中核的内容を構成しているともいえる。し

たがって、原審の判断には法の解釈に誤りがあり、種子法を廃止したことは、これらの権利が保障されるという各控訴人の地位を失わせるものである。

(3) 以下、控訴人菊地、控訴人館野、控訴人野々山について、それぞれの食料への権利の内容及び権利侵害について述べる(第3～第5)。

### 第3 控訴人菊地(採種農家)の権利性及び権利侵害

#### 1 農家の業務継続の保障が食料への権利の一内容であること

(1) 前述した通り、食料への権利の意味するところは、国民全体への食料へのアクセス権(アクセス可能性)の保障であり、そのために、国が農業者の食料生産体制を整備する義務を負うことにある。

本書面「第2」で述べた通り、安全で健康な食料を国民に十分な量を提供できる状態にあること(利用可能性)があり、そのうえで、国民が食料にアクセスする権利(アクセス可能性)が保障されることとなる。ゆえに、国民全体へのアクセス権が保障される必要があり、そして、前述の利用可能性の状態が保障されるべく、国が農業者の食料生産体制を整備するため、農業者の業務を整備する義務があるということとなる。そして、この食料への権利は、わが国では憲法13条および25条を通して、食料・農業・農村基本法2条において定められる法目的であり、種子法はこの法秩序において位置づけて理解されるべきである。

(2) そして、採種農家である控訴人菊地との関係では、国民全体への食料へのアクセス権保障のため、同人が採種農家として、良好で安全な種子を提供し続けられることの整備が保障されるべきである。ゆえに、国は、控訴人菊地の採種農家の業務の継続を保障する義務がある。

(3) 2018(平成30)年12月18日、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」(小農宣言・甲11)においても、同宣言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 下線部は代理人加筆)ことも規定されている。このうちの「自らの種子と伝統的知識を維持、管理、保護、育成する権利」とは採種農家の種子業務の継続を保障すべきことを意味する。

小農宣言の内容からしても、わが国では種子法の下で、採種農家の権利が保障されるべきである。

- (4) 採種農家である控訴人菊地の食料への権利は、憲法25条の生存権の一内容として保障されるべきである。そして、同人の自己決定権の保障でもあり憲法13条にも基づくものである。

併せて、これまで業務の継続が保障されてきたことから同人の財産であり、憲法29条の財産として保障されるべきである。

また、同人の職業選択の自由の一内容でもあり憲法22条で保障されるべきである(以上、控訴理由書31～34頁参照)。

## 2 採種農家の業務内容と種子法の各規定等との関係性

- (1) 控訴人菊地の業務と廃止された種子法の各規定の関係性について整理し、控訴人菊地の業務の継続が種子法によって保障されてきたことについて述べる。

- (2) 廃止された種子法の下において、控訴人菊地の居住する山形県がほ場指定(種子法3条2項)を行う際、山形県が生産計画(種子計画)

を定めて農林水産大臣に提出する。その後、農林水産省生産局長から指定種子生産ほ場の面積に関する指示を受け、山形県が、ほ場指定申請がされている土地（控訴人菊地の土地など）のほ場指定（同3条2項）を行ってきた。

そして、ほ場指定された土地において、控訴人菊地は同県が提供する原種（種子法7条1項）から主要農作物の種子を栽培してきたものである。

(3) 控訴人菊地は、山形県西置賜郡白鷹町に水稻採種ほ場を約6ヘクタール所有しており、また、牛の餌米用の農地として約2ヘクタールを所有している。

控訴人菊地は、このほ場で、山形県の奨励品種である「はえぬき」と「つや姫」の種を育てている。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。

控訴人菊地は毎年、山形県産米改良協会を通じ、山形県から「はえぬき」と「つや姫」の種の前種を購入し、前種をほ場に田植えし、種を生産している。

(4) 原判決でも認定された通り、控訴人菊地の所有するほ場（本件ほ場）は、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。同人は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いる。

種子法が存続する限りにおいて、控訴人菊地が採種農家を続けられていたことは確実であり、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は可能であった。ゆえに、控訴人菊地は、種子法適用下において、自らの土地について種子法2条に基づくほ場指定の申

請をすれば、種子法 3 条所定での指定種子生産ほ場としての指定がされ続けていた蓋然性が高い。また、控訴人菊地は、種子法適用下では、山形県から安定的に原種の提供を受け続けることが可能であった。

(5) また、控訴人菊地の栽培する種については種子法の下で一定の価格補償がなされていた。

種を栽培するにあたり、採種農家の経営の安定のため、農家の生産する種の価格が安定することが必要である。

この点、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 4 7 : 昭和 6 1 年 1 2 月 1 8 日制定・平成 3 0 年 4 月 1 日廃止)の「第 6・1」において、「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るものである。

現に、山形県においては、山形県産米改良協会と控訴人菊地ら採種農家で構成された種子組合等が協議のうえで、種子の価格が決定されてきた。これは前述の規定「第 6・1」に基づき、県が市場に任せるのではなく、「価格の安定」のために「格別の配慮」をするための措置である。

この結果、控訴人菊地ら採種農家は、種の価格安定が保障されており、業務の継続が保障されてきたものである。

### 3 権利侵害

(1) 種子法廃止による権利侵害は明白であること

種子法は、国民の食料への権利を保障しており、種子法に基づき採

種農家を続ける控訴人菊地の業務を保障する義務を負っている。

種子法が廃止されることにより、控訴人菊地の有する土地が山形県からほ場指定されなくなる。また、控訴人菊地は、種子法に基づく措置としての山形県等から原種の提供を受けられなくなり、この結果、採種農家としての業務継続が困難となる。このように、種子法廃止法は同人の食料への権利を侵害するものである。

## (2) 山形県の種子条例との関係

現在、控訴人菊地の居住する山形県では種子条例（甲39）が制定されており、種子法とほぼ同内容の規定が定められている。それゆえ、被控訴人からは同条例がある以上、控訴人菊地の土地がほ場指定され続け、また山形県から原種の提供を受け続けることは可能であるとの主張はある。

しかし、原判決も「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）と判示した通り、条例については改廃の可能性がある以上、控訴人菊地の土地についてのほ場指定が続くとは言い切れない。そして、法律が存しない以上、種子業務に関する財政措置が同程度になされる保証はなにもない。

なお、この点について、被控訴人からは種子法廃止法施行後もかかる財政措置が継続されているとの主張はなされるも、本控訴審においてそれを裏付ける追加の書証は提出されていない。この点からしても、種子法が廃止された以上、施行前と同程度の財政措置が保障されていないことは明白である。

## (3) 「みつひかり」不正事件から明らかとなる種子法廃止による控訴人

## 菊地の不利益

すでに述べた通り、昨年、三井化学クロップ&ソリューション社（以下「三井化学」という。）の生産していた「みつひかり」において長年にわたる異品種の混入や発芽率偽装問題が発覚した。この問題の結果、三井化学には種苗法に基づく行政処分や、昨年の種の回収措置などがなされているものの、種を栽培していた農家に関する補償措置などは一切なされていない。具体的には、一昨年前にこのような純度不良の種を生産していた農家の被害に関する賠償等は何もなされていない。

控訴人菊地が述べる通り、県から提供を受ける原種において不純等の不備が発覚した際、山形県産米改良協会が採種農家に対する補償を取ることとされている。たとえば純度不良で種の価格が下落した場合、保障措置が取られるとされている。

仮に県が種子法廃止に基づいて、品種を生産しなくなったり、あるいは種の原種の提供を止めるような事態が生じた場合、控訴人菊地が採種農家を続けるためには、民間会社から民間会社の開発した稲の品種の原種を購入しなければならない。しかし、控訴人菊地は、今回の三井化学の措置からしても、民間の種では安定的な業務運営ができないと考えており、採種農家の業務を継続することはできない。

### （４）採種農家の業務を保障する必要があること

令和６年８月付「稲、麦、大豆の種子をめぐる状況」（農林水産省作成）は、わが国における主要農作物（稲、麦、大豆）の種子生産の状況などについてまとめたものである（甲８４）。

同書面２頁では種子生産現場において、人員が減少（平成２３年度１０、２６５人だったところ、令和元年に８、１７１人）、人員の年齢構成比も７０歳以上が全体比で２７．４％（H23）から３０．５％（R元）と高齢化が指摘されている。

同書面では「種子生産は～担い手減少や高齢化による労力不足の影響が顕著」と述べられ、更に「都道府県においては種子調整施設（種子センター）や設備の老朽化等により、品種の追加や生産量の維持・拡大が困難となっている産地もある」（2頁本文1～3行目）と記載されている。

種子生産の現場での人員不足、及び都道府県の種子生産関連施設の老朽化等は死活問題である。わが国における種子生産を守り抜くため、控訴人菊地ら採種農家の業務を保障する必要がある。この点について、控訴人菊地は自分の子どももともに採種農家として働いており、業務を引き継がせるためにも控訴人菊地の採種農家としての業務を保障する必要がある。そして、そのためには種子法を復活させ、かつ種子法適用下での財政基盤の保障が継続される必要がある。

#### 4 小括

よって、種子法廃止法は控訴人菊地の食料への権利を侵害するものであって無効であり、同人の公法上の地位は確認されるべきである。

### 第4 控訴人館野の権利及び権利侵害について

#### 1 確認の利益

##### (1) 農業者に公法上の地位が存すること

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）。

この点原判決は、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)と述べる。しかし前述のとおり、これは食料への権利の「利用可能性」の面だけをとらえたにすぎず、誤りである。食料増産とは、国民全体の食へのアクセス権保障の観点からも見るべきであり、その場合、農業政策ではなく、権利の内容となる。ゆえに、単なる事実上の利益とはならない。

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・甲47)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、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までを念頭に置いた内容である。

さらに、食料・農業・農村基本法33条において、農業の持続的な発展に関する施策として、「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。この農業資材には種子も含まれる。

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。

## （２）種子法廃止に伴う危険又は不安

ア そして、控訴人館野においても、種子法が廃止されたことにより現実的な危険又は不安が存する。

前述のとおり、一般農家から見た食料への権利としては、農業資材である種子が、経済的にも物理的にも容易に得られることが保障される必要がある。また、その種の品質が十分なものである必要がある。

控訴人館野は、栃木県下都賀郡野木町で米の栽培を中心として栽培する農家であり、合計約 14ヘクタールの農地を耕作し、そのうち 13ヘクタールの水田で米を、1ヘクタールの畑で小麦と大豆を栽培している（甲 27 - 1）。控訴人館野は父から引き継ぎ、1987（昭和 57）年から農業に従事しているが、次第に有機農業という農法への関心を強め、①化学合成農薬を使用しない、②化学肥料を使用しない、③遺伝子組み換え技術を使用しないことにより、環境への負荷をできるかぎり低減して栽培を続けてきた。

そのため、栃木県から指定された有機種子ほ場である民間稲作研究所から有機の粳種を8キロ購入して米を栽培し、その他は、自分で栽培したコメの中から自家採種で約30キロの粳種を用いて米を栽培している。

ゆえに、控訴人館野が業務を続けるためには、この有機の種子（粳種）の提供を受け続ける必要がある（以上、甲 27—1）。

イ 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、県としてはほ場の指定・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、栃木県が種子の生産計画や審査、品質管理の責任を規定から外し、単なる指導、助言を行うだけの役割にすぎないものとしてしまった。

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。

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」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。

現に栃木県では、令和3年から指定圃場に渡される稲の原種価格が、県内向けで1キロ当たり1,548円となることが決定された(甲40)。それ以前の原種価格は、1キロ当たり、465円であったので(控訴人館野・5頁)、実に3.3倍もの値上げとなったのである(甲27—1・4頁、山口証人・12頁)。

栃木県の原種価格の値上げを受けて、これを購入して粳種を生産している民間稲作研究所の種子販売価格も上昇するところとなった。すなわち、令和3年産の有機種もみの販売価格が、会員価格で4キロ当たり5,050円となり、従前よりも100円の値上がりとなった(甲41—2、控訴人館野・6頁)。

原種価格の値上がりに比べて上昇の幅は大きいとは言えないが、これは民間稲作研究所がNPO法人であり、会員の利益を優先し、価格を抑えているからであって、今後の更なる上昇のおそれもあり、決して無視できるものとは言えない。

また、控訴人館野が、多くの種子を購入している「株式会社のうけん」の種子販売価格も、種子法廃止後上昇している。すなわち、種子法廃止後の2021(令和3)年作付用の水稻種子の値段は15,290円となり、種子法廃止前より290円の値上がりとなっている(甲42—2)。

ウ 以上の点からすれば、控訴人館野は、稲の種の購入が物理的にも経済的にも困難になっている。これは、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。

## 2 食料への権利及び権利侵害

(1) 前述のとおり、食料への権利の意味するところとして、国が農業者の業務の継続を保障することにある。

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障する必要がある。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（生存権）、13条（自己決定権）、22条（職業選択の自由）によって保障されている。

(2) そして、前述の「1（2）種子法廃止に伴う危険又は不安」で述べた通り、種子法廃止法に伴い控訴人館野の食料への権利が侵害される。

## 3 小括

よって、種子法廃止法は控訴人館野の食料への権利を侵害するものであって無効であり、同人の公法上の地位は確認されるべきである。

## 第5 控訴人野々山の権利及び権利侵害について

### 1 確認の利益

(1) 原判決は、消費者である控訴人野々山の地位確認の訴えについて、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（以上、原判決30～31頁）。

(2) しかし、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。

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。

この点については食料・農業・農村基本法2条1項（改定法）において、「将来にわたって、食料安全保障（良質な食料が合理的な価格で安定的に供給され、かつ、国民一人一人がこれを手に入れる状態をいう）の確保が図られなければならない」と規定されていること、同1

6条で国（政府）に食料等の年次の施策報告が義務付けられていることから明らかである。そして同法に基づくものとして種子法が存する。

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。

(3) 控訴人野々山は、3人の子どもを育てる経験をしてきた食料の消費者であるとともに、生活協同組合東京パルシステム東京の理事長や役員として食料の流通に携わる経験をしてきた。また、パルシステムには平成6年から加入して、現在も活動している。

(4) 種子法廃止に伴い、消費者である控訴人野々山においては、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。種子法が廃止され民間企業が種子生産の中心となると、大企業による種子の寡占化が進み、種子自体の多様性が失われる。これまで日本各地で様々な品種を各地で栽培してきたことにより、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たが、種子の多様性が喪失されると、収量不足が生じる恐れがある。

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。過度な自由競争と利潤追求の論理で行動する民間企業に種子生産がゆだねられると、化学肥料や農薬の使用を前提に作られた種子の販売が中心となるおそれがあり、このことによる健康被害の恐れが生じる。また、それらの企業による遺伝子組み換え作物の種子やゲノム編集の種子の生産に力が入れられ、遺伝子操作をされた作物の栽培が拡大する懸念がある（以上控訴人野々山5～6頁）。

また、有機農業栽培の実施を困難にする事態も生じる（以上、控訴人野々山7頁）。

(5) 本年夏、全国の小売店でコメの商品が不足する事態が生じた。新聞等では「令和の米騒動」として報道されている。原因は今年の猛暑などの影響で不作となり、供給が少なくなる一方、コメの消費量が増え、在庫が少なくなり、品薄になったことがあげられる（甲85 2024年8月20日 NHK「コメがない 米不足はいつまで続く？」）。本年6月末現在、全国の米の在庫量は156万トンとなり、統計が始まってから25年間で最も少なくなっている（甲86 2024年7月31日農業協同組合新聞）。この点、わが国で多く栽培されている「コシヒカリ」は猛暑に弱く、昨年、品質低下に見舞われたものである。

このように気候変動の影響を受け、米などの主要農作物の供給不足が生じる可能性は常に存する。その場合に備え、前述のとおり、わが国ではこれまで、種子法の下で地方自治体ごとに様々な米の品種が作られ、気候変動に対応できる品種開発が進められてきた。原審における控訴人（原告）ら第2準備書面19頁以下で述べた通り、1993（平成5）年の冷害騒動の際、宮城県の「ひとめぼれ」が冷害に強く、なんとか東北の米農家・消費者は食料の確保ができたのである。

ところが、種子法が廃止され、種子の多様性が喪失された場合、気候変動で米の供給不足が生じた場合、それに対応する種等で対応することが困難となる。ゆえに、種子法は必要不可欠なのである。

(6) 以上のとおり、種子法廃止により、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。

この結果、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 食料への権利と侵害

(1) 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。

(2) そしてその食料への権利保障のため、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。

(3) 前述のとおり、本年夏、わが国における小売店でコメの商品が不足する事態が生じた。この結果、控訴人野々山ら消費者は多大なる被害を受けている。

被控訴人は、わが国において「米の供給不足が完全に解消され」たゆえ、種子法制定当初における国家的要請が完了したことを種子法廃止法の立法理由として挙げる（被控訴人控訴審準備書面（1）2頁）。しかしながら前述のとおり、天候や需要の増減により供給不足の問題は生じうる。食料への権利の保障のため、国が自国の主要農作物を守る必要があるにもかかわらず、「米の供給不足は解消」されたなどと判断し種子法を廃止したことは大きな誤りである。

## 3 小括

よって、種子法廃止法は控訴人野々山の食料への権利を侵害するものであって無効であり、同人の公法上の地位は確認されるべきである。

## 第6 違憲性

### 1 はじめに

種子法廃止に関する違憲審査基準として、制度後退禁止原則あるいは立法過程審査（判断過程統制）の方法が用いられるべきこと、並びにこれらの審査基準に照らして、本件種子法廃止法が憲法に違反することは、原審第5準備書面において詳述したとおりであるので、繰り返さない。

ここでは、種子法廃止の立法目的に関する被控訴人の主張、及び原審の審理終結後明らかとなった「みつひかり」不正事件と違憲審査との関係について述べる。いずれも種子法廃止の立法目的が破綻していることを示すものである。

### 2 立法目的について

#### (1) 立法目的に関する被控訴人の主張

種子法廃止の立法目的について、控訴人らは種子事業への民間参入の促進と主張するのに対して、被控訴人はこれを否定し、民間参入の促進はそれ自体が目的ではなく、都道府県に加えて民間の力を生かした種子供給体制の確立にあるとの主張を繰り返してきた。被控訴人がこの主張の根拠として援用する乙6号証（「主要農作物種子法を廃止する法律案の概要」）には「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」との記載がある。

#### (2) 種子法廃止と立法目的の間の矛盾

被控訴人主張の立法目的を前提とする限り、都道府県の種子事業の法的根拠である種子法を廃止するのは自己矛盾である（種苗法は都道

府県の種子事業に法的根拠を与えるものではなく、同法61条は、生産者等が遵守すべき生産等の基準を定めるにとどまり、種子法廃止法の審理当時に政府が述べたような、ほ場審査や生産物審査等に代わる制度を定めるものではない)。

種子法廃止の審理の締めくくりとなる2017(平成29)年4月13日参議院農水委員会においても磯崎陽輔農水副大臣は「種子法の廃止後は、種苗法第六十一条に基づく指定種苗の生産等に関する基準の大臣告示を見直しまして、現在、野菜はこれに基づいてやっているわけですが、主要農産物である稲、麦、大豆についても現行の圃場審査や生産物審査に係る規定と同様の規定を追加し、都道府県域の事業者が生産する種子については、これまでと同様、生産地の都道府県がその品質の確認をすることといたしております。」との答弁を繰り返している(甲5・下線は代理人)。

乙6号証は、前記した説明部分から直ちに「主要農作物種子法の廃止」とする結論を導いているが、種子法の廃止は「都道府県による種子開発・供給体制を生かしつつ」とする前提を自ら突き崩すもので、種子法廃止の立法目的として破綻しているというほかない。

### (3) 国会審議

国会の審議では、政府は、被控訴人主張と同じく、従来と同様に都道府県による種子事業は継続されるとの答弁を繰り返した。与党議員の中にも都道府県の種子事業への取り組みが後退するのではないかと懸念する質問も複数あったが、政府はあくまでも都道府県の種子事業はこれまで同様、継続されるとの答弁を貫いた。

審理の打ち切り間近の2017(平成29)年4月11日の参議院農林水産委員会においても政府は「主要農作物種子法が廃止されましても、国あるいは都道府県が担っております主要農産物種子の生産、

流通における基本的な役割というものは従来までと変わるものではない」（甲４。柄澤彰農水省政策統括官）との立場を一貫して強調し続けた。

繰り返しになるが、都道府県に加え、民間の力も生かした種子供給体制を確立するために、都道府県の種子事業の法的根拠となる種子法を廃止するのは自己矛盾である。しかし、国会審議でもこの矛盾した答弁が繰り返されたのである。

こうした欺瞞的な政府答弁は、与党議員の説得にむしろ効果があったと考えられる。この欺瞞がなければ、与党議員も易々と種子法廃止に賛成することもなかったはずだからである。また、一貫した政府答弁は、各都道府県の種子事業担当部局にも種子法が廃止されても、これまで通り種子事業は維持されるとの誤信を生むのに十分なものであったと考えられる。控訴人ら代理人の山田正彦が公共の種子の存続に強い危機感を持って種子法廃止に反対するよう関係者に働きかけても、自民党支持者や担当部局が同人の訴えを信用せず、冷淡であった（甲７４）原因もここにあるというべきである。

#### （４）事務次官通知

２０１７（平成２９）年１１月１５日、種子法廃止法の施行に伴う農水省事務次官通知（乙９）が発出された。都道府県の種子事業が維持されるのは都道府県が民間事業者に育種知見を提供して民間参入が促進されるまでの間に限られるとする内容であった。都道府県の種子事業は維持されるとする政府の説明を覆すもので政府の説明を信用した与党議員や都道府県を裏切ったのである。

これを機に都道府県に種子条例を制定する動きが広がっていくことになる。

この通知は、端的に言えば、種子法廃止の真の目的が種子事業の民

営化にあったことをあからさまにしたものといえる。

#### (5) 規制改革会議農業ワーキング・グループにおける議論

国会審議に先立って、規制改革会議で種子法廃止が提起されている。ここでは、被控訴人の主張とは異なる立法目的が示されている。端的に民間活力を最大限活用するためにこれを阻害する種子法を廃止するとされているのである。しかるべき議論があったかという点、そうではない。

種子法廃止が最初に提起されたのは、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（第3回未来投資会議構造改革徹底推進会合「ローカルアベノミクスの深化」会合・第4回規制改革推進会議 農業ワーキンググループ会合）である。「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主要農作物種子法は廃止する」（乙5）として、種子法廃止が提起された。

この提案は唐突で、提案の重大性に見合う議論は全く行われていない。わずかに、2016（平成28）年9月20日、規制改革推進会議第2回農業ワーキング・グループ（第1回未来投資会議構造改革徹底推進会合「ローカルアベノミクスの深化」会合・第2回規制改革推進会議 農業ワーキング・グループ合同会合）において、農林水産省から奨励品種が県や国が開発したものに限られ、「みつひかり」等民間の開発品種が奨励品種に指定されていないとする報告がなされたのにとどまる（乙4・7頁中段）。

「最後に種子（稲・麦・大豆）について、資料2の63ページで御説明させていただきます。稲、麦、大豆という主要農作物の種子については、主要農作

物種子法という法律で、その生産及び普及を促進している。円グラフのうち、稲の普及品種の開発者については、県、国、民間企業となっているが、法律に基づくいわゆる奨励品種は、県が決めるが、国、県が開発したものだけが採用されている。

他方、64ページは、みつひかりという品種だが、大手の牛井チェーンが単種の高い品種を使っており、真ん中の左にあるとおり、非常に多くの県で、多くの農業者がつくっているが、奨励品種には指定されていない。このように、ある意味県が自ら種子を開発している側面等もあり、民間の種子産業への参入をしにくくしている部分があるのではないかとということで、種子については、こういう制度的な課題があるのではないかと考えている。」（参照資料部分は甲24）

「みつひかり」が広く栽培される優良品種であるにも関わらず、奨励品種に指定されていないことを指摘して、種子法の制度がこれを阻害している可能性を指摘したにとどまり、ここから直ちに種子法の廃止を導くのはあまりにも短絡的である。種子法が果たしてきた役割の重要性に対する考慮は全くなされず、優良な種子を安定的に供給するためにどうしたらよいか、仮に種子法が民間参入を妨げている点があるとしたら、どのように解決するかといった議論は全くなされていない。

規制改革会議の提案は、種子法廃止との結論ありきであったとの評価を免れない。この唐突な結論は、他ならぬ農業ワーキング・グループの委員からも理由付けが不十分であるのではないかと懸念が示されるほどであった（前記第4回規制改革推進会議 農業ワーキング・グループ会合における本間正義委員の発言。乙5・9頁）。

#### (6) TPP及び同協定に伴う日米交換公文

規制改革会議における種子法廃止の提案が「『総合的なTPP関連

政策大綱』に基づく…施策の具体化」としてなされていることから、TPPと密接な関係があることは明らかである。

TPPと規制改革会議の関係については、TPP協定の署名と同時に署名された非関税措置に関する日米二国間の交換公文（「保険等の非関税措置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の書簡」）に規定がある（政府は、米国のTPP離脱後も、この二国間合意は法的拘束力はないが、有効な合意であるとしている）。同文書では「規制改革」の項において、日本政府は外国投資家の意見・提言を求めて規制改革会議に付託し、日本政府は規制改革会議の提言に従って措置をとる旨が合意されている（「日本国政府は、二千二十年までに外国からの対内直接投資残高を少なくとも倍増させることを目指す日本国政府の成長戦略に沿って、外国からの直接投資を促進し、並びに日本国の規制の枠組みの実効性及び透明性を高めることを目的として、外国投資家その他利害関係者から意見及び提言を求める。意見及び提言は、その実現可能性に関する関係省庁からの回答とともに、検討し、及び可能な場合には行動をとるため、定期的に規制改革会議に付託する。日本国政府は、規制改革会議の提言に従って必要な措置をとる」）。

唐突で、結論ありきの規制改革会議の提言の過程は、この二国間合意による米国側からの意向を反映した結果であることを窺わせるに十分である。

#### （7）被控訴人主張の立法目的について

規制改革会議が種子法廃止を提言する目的は、「民間活力を最大限に活用した種子の開発・供給体制を構築する」ことである。「都道府県による種子開発・供給体制を生かし」との目的は含まれていない。

にも関わらず、被控訴人が、都道府県の種子事業が継続されることを前提とした立法目的を主張し、政府が国会の答弁でも同趣旨を繰り返す。

返したのは、結局のところ、与党議員を説得し賛成を取り付けるためのその場限りの欺瞞であったと考えざるを得ない。

#### (8) 違憲審査との関係

後退禁止原則による審査基準によれば、立法目的が、都道府県による種子の供給体制を維持することを前提とするのであれば、種子法廃止は全くの自己矛盾であり、食料への権利に対する制限を正当化する立法目的たり得ないことは明らかである。

また立法過程審査によれば、立法目的が都道府県による従来の種子事業が維持されるかのような誤信を国会議員に与えるための手段として用いられたものであり、国会の判断を誤らせる政府の作為を示すものとして、立法過程の重大な瑕疵となるものである。

### 3 「みつひかり」不正事件と審査基準

#### (1) 「みつひかり」不正事件の展開

原審の審理終結後に起きた最も重大な出来事は、いうまでもなく、「みつひかり」不正事件の発覚である。

2023（令和5）年2月に突然、同年の「みつひかり」の種子の供給停止が農家や取扱業者に通知された（甲57）。田植えの準備が迫った時期の突然の供給停止は、今さら他の品種への切り替えも困難で、全国の農家を著しく困却させ大きな損害を与えた（甲59、60、74）。この通知では供給停止の理由は「昨年気候の影響と思われる交配不良による純度不足」という偶然的要因によるとされていた。

その後、事態は、想像を超えた展開を見せた。

同年7月には、三井化学のホームページに「お詫びと種子の回収」等（甲61）と称する文書が掲載され、「みつひかり」に関する純度不足（異品種の混入）、産地偽装、発芽率の不足等が2016年以降、



意図的に繰り返されてきたことが明らかにされた。

同年8月、農水大臣の報告徴収命令に応じて三井化学が公表した報告書（甲64）は、7月の公表内容より不正がさらに深刻な実態にあることを明らかにするものであった。同社は、こうした不正が生じた原因を技術的、管理的、人的側面にあったとしたが、技術的側面として「稲一代雑種の種子を安定生産する技術（異品種との交配回避や雄性不稔系統の純度維持など）が不十分なまま生産していたこと」（甲64・6頁）を挙げているのは決定的である。規制改革会議や政府が民間の優良品種の筆頭として挙げていた「みつひかり」の育種技術の欠陥は、種子法廃止の大前提としていた民間の育種技術の向上が全くの絵空事に過ぎなかったことをあからさまにしたからである。

「みつひかり」をめぐる混乱は、これだけに終わらなかった。2023（令和5）年11月、三井化学は栽培農家や取扱業者に対して、2024年も「みつひかり」種子が供給されない可能性があることを告知するとともに、「みつひかり」の種子生産の継続は「技術的、経済的、人材的」に困難であるとして、2026年には「みつひかり」種子生産から撤退する予定であることを予告するに至った（甲76）。種子生産を民間企業に委ねる限り採算がとれなければ撤退以外の選択肢はない。民間企業に種子生産を委ねることの危うさを「みつひかり」不正事件は浮き彫りにした。

「みつひかり」を栽培する全国の農家や取扱業者に大きな損害を出したにも関わらず、三井化学が個別に損失を補償したという話しは伝えられていない。

## （2）立法目的の崩壊

種子法廃止の目的が、民間参入の促進であるにせよ、官民が連携した種子供給体制の確立にあるにせよ、いずれにしる民間の育種技術が

向上したことが大前提となっていた。立法過程では、優良な種子であるにも関わらず、奨励品種の指定を受けられない代表例として「みつひかり」が強調された。規制改革会議においても、国会においても優良な民間品種として第一に挙げられたのは「みつひかり」であった。

「みつひかり」不正事件が明らかになった現在、「種子生産者の技術水準の向上等により、種子の品質が安定し」とする種子法廃止の大前提が存在しなかったことが明確になった。立法目的が崩壊したと言っても過言ではない。

何よりも「育種技術の向上」は、原判決がまっとうに認めたとおり、種子法による審査制度によって確保されてきたのである。種子法廃止は、立法目的が崩壊していただけではなく、これまで確保されてきた「技術水準」も「種子の品質」も崩壊させようとするものに他ならないのである。

「そして、ほ場審査に合格したものについて、発芽率、整粒歩合、異種異物の混入状況等の生産物審査を受けることを義務付けることによって、ほ場から生産物に至るまでの一貫した審査制度が確立され、遺伝的にも生態的にも優良な種子を生産確保することが可能となっていた。」

(原判決 6 頁)

### (3) 違憲審査基準との関係

制度後退禁止原則により種子法廃止を食料への権利に対する制限とし、制限に正当な理由があるかを検討する審査方法によれば、前提が崩壊している立法目的による制限が正当化される余地はない。

また、立法過程審査による違憲審査によっても、大前提となるべき重要な立法事実が事実と反するにも関わらず、これを不動の前提としてなされた種子法廃止は、国会に決定的な錯誤があったものというべきであり、立法過程に重大な瑕疵があるといわざるを得ない。

## 第7 国家賠償

### 1 原判決について

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頁）。

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頁）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

このように原判決は、控訴人菊地について「現実かつ具体的な危険又は不安が認められる」と判示している。

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ものである。

そして、控訴理由書等で主張した通り、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。

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、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頁）。

今後、控訴人菊地の土地がほ場指定されなくなり、かつ、控訴人菊地が山形県等の公的機関から種子の原種を購入できなくなった場合、同人は採種農家としての業務を続けることができなくなる。現在、民間品種の種子もあるものの、昨年発覚した「みつひかり」不正問題からも明らかなおり、不正や問題が発覚した際、採種農家・一般農家には補償が及ばない可能性が高いため、控訴人菊地は採種農家の業務を続けることはできないと考えている。

このような、控訴人菊地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の侵害は国賠法上違法とされるべき

控訴人菊地についての「現実かつ具体的な危険又は不安」の発生の事実は、食料への権利侵害である。

すなわち、控訴人菊地は、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。

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る。

そして、本件の憲法違反については、すでに述べた通りである。

(3) 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。

**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**

そして、前記のとおり、控訴人菊地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。この詳細は控訴理由書で述べた通りである。

## 第8 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。

特に、本件の重要性に鑑み、貴裁判体におかれてはぜひとも違憲立法審査権を行使し、憲法判断をしていただくよう強く求める。

以上