

令和7年（行ツ）第187号

令和7年（行ヒ）第195号

上告人兼申立人

被上告人兼相手方 国

補充書面

2025（令和7）年10月7日

最高裁判所第三小法廷 御中

上告人兼申立人代理人弁護士 山 田 正 彦

同 弁護士 岩 月 浩 二

同 弁護士 田 井 勝

外

目次

序	はじめに	4
第 1	種子法が食料への権利を具体化することについて	5
1	はじめに	5
2	種子法制定の経過（提案理由）	5
3	種子法の条文で具体的に規定された内容と国民が享受できたもの	11
4	上告人菊地富夫について	17
第 2	食料への権利は自然権的生存権に属するもので、自由権的な保護に値すること	21
1	原判決の問題点	21
2	食料への権利が自然権的生存権として憲法上の権利であること	23
3	種子と食料への権利の関係性	29
4	結論	31
第 3	憲法 25 条に関する最高裁判例の論理及び司法審査のあり方	31
1	「プログラム規定説」という通説的理解	31
2	判例の展開 プログラム規定説からの深化	32
3	結論 プログラム規定説から判断過程統制論へ	34
4	生存権ないし社会権と司法審査の関係について	35
5	食料への権利と種子法	38
第 4	種子法廃止法は憲法 25 条 1 項、同 13 条に違反する	39
1	司法審査の枠組み：判断過程統制と制度後退禁止原則	39
2	判断過程における過誤・欠落の具体的検証	40
3	専門的知見の排除	44
4	国際条約の違反及び国際規範を無視した手続的欠落	45
5	考慮すべき重要事項の欠落	46

6	拠って立つべき基本法の理念の無視	48
7	目的と手段の著しい不均衡	49
8	国会審議過程の瑕疵と立法府全体の責任	49
9	結論	50

序 はじめに

本書面は上告受理申立書、上告理由書の内容を補充するものである。

- 1 本書面「第1」は、主に上告受理申立書「第2」・「第3」、上告理由書「第2」の内容に補充するものである。

種子法が食料への権利を具体化するものであることについて、種子法の制定経過（当時の国会における提案理由）、具体的な条文の内容等に基づき整理して述べる。あわせて、基本法と種子法との関連性、上告人（兼申立人）菊地の食料への権利の意味内容について補充して述べる

- 2 本書面「第2」は、主に上告受理申立理由書「第4」、上告理由書「第2」に補充するものである。

食料への権利が古典的生存権ではなく自然的生存権に属するものであり、自由権的な保護に値することについて、主張を補充する。憲法における自然権思想を述べ、自由権の成立より自然権的生存権が先立ち、その自然権としての食料への権利の意味を補充して述べるものである。

- 3 本書面「第3」、「第4」は、主に上告受理申立理由書「第4」、上告理由書「第3」、「第4」、に補充するものである。

「第3」は、憲法25条に関するこれまでの最高裁判例の変遷について整理し、その上で判例における判断過程統制論の手法の下での食料への権利の司法審査の在り方について述べる。第4では、第3で述べた司法審査における判断過程論の手法に基づき、種子法廃止法が憲法25条1項、同13条に反することについて、本件種子法廃止法制定過程（立法行為の制定糧）及び法制定後の事実に基づき、具体的な主張を行うものである。

以下、詳述する。

第1 種子法が食料への権利を具体化することについて

1 はじめに

廃止された主要農作物種子法（以下「種子法」という。）は、上告人らの食料への権利を具体化するものであった。

種子法は1952（昭和27）年5月に制定された。同法は、第二次大戦後の食糧難を克服し、わが国の食糧増産を達成することを背景に、食の源である種の生産・普及体制を整備する法律として制定された。

同法は、採種農家が自らの圃場で種子を栽培し続けること、そして、この栽培された種子を使って農業者が安全安心な農産物を栽培すること、さらには、その農産物を消費者が購入して消費することといった一連の流れを保障していた。これにより、私たちの「適切な食料への権利」の内容である、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たものである。

以上の点について、上告人兼申立人（以下「上告人」という。）らは上告受理申立理由書、上告理由書等ですでに主張している。本書面ではこの主張を補充すべく、種子法の制定に至るまでの経過や同法の具体的な条文の内容に基づき、論点を整理して述べる。

2 種子法制定の経過（提案理由）

（1）法案の提案理由

ア まず、1952（昭和27）年の国会での種子法制定時の審議内容について述べる。

以下に述べる通り、提案者が述べた内容は、国民の食料への権利を保障すべく法制定を求めるものであり、この提案内容に基づいて制定されたものである。

イ 主要農作物種子法案は１９５２（昭和２７）年の通常国会に提出された。

同法案は当時の坂田栄一議員ら２３名での議員提出法案であり各党共同提案として提出された。戦後の種子を巡る状況が悪化する一方、食料増産が基幹的施策となり、農業生産の恒久的かつ基礎的問題として種子対策の重要性が再確認され、提出されるに至った（乙２）。そして、法案は全会一致で採択された。

なお、坂田栄一議員は、第二次大戦前、農林省職員を務め、戦後に衆議院議員に当選し、農林行政に従事した。そして、種子法が制定された後、農林大臣に就任している。

ウ 国会における種子法案審議時において、提案者の代表である坂田議員は提案理由として以下のように述べた。

（ア）食料増産と自給率を高める必要性

まず、坂田議員は「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条件」「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」と述べ、主要農作物の食糧増産を図り、国内自給率を高めることこそがわが国にとって必要不可欠であり、そのために米麦の優良な種子を確保、普及するべきと述べた。

（イ）米麦が「国民食糧の根幹」であり、その種子の生産等の重要性を強調

次に、「米麦は我が国農業の基本的作物であり、国民食糧の根幹であり、その優良な種子の生産確保並びにこれが普及は極めて大切」と述べた。米麦という主要農作物が「国民食糧の根幹」であり、国民の食糧確保のためにコメ麦の種子生産の確保や普及が必要と明言している。

（ウ）国及び地方自治体による指導ないし助成の必要、制度の恒久化

そして、これらの優良な種子生産のために特別な技術と管理が必要である

ところ、種子が高価なものとなつては農家の需要が減退するから、「国または地方公共団体がその（種子の）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」ているとし、食料増産、自給率向上のために国または地方公共団体が種子の生産及び普及に特別の指導ないし助成を行うべきと述べた。また、「恒久的に制度化」するために法整備が必要と述べた（以上、同年４月２日・衆院農林委員会、４月１３日参院農水委員会等）。

エ 前述のとおり、種子法が制定された背景には戦後の食糧難の克服があった。

第二次大戦後、深刻な食糧難が続き、そのため、前述の坂田議員の発言内容のとおり、わが国において、国民の食料を確保し、かつ、農業経済を充実させるため、米麦等の主要食糧（主要農作物）の増産を図り、食料自給率を高めることがわが国の自立の基礎条件であり、そのために種子に関する法整備の必要があるとされたものである。

種子法において、優良な種子の生産、普及に関する国、都道府県の指導助成の基本方針が確立された。また、法制定により、農業生産の基盤としての種子対策の恒久的措置が実現することとなった。

戦後の食糧難の克服と、わが国の食料自給率の維持は、国民が生きるための食料確保を保障するためのものである。法案制定者が述べたところは、まさに、私たちの食料への権利を保障するため、種子法を制定すべきとの点にあった。

（２）基本法の理念との関連性

原判決は、食料・農業・農村基本法（以下「基本法」という。）と種子法との関連性を否定しており、その解釈適用には看過し得ない誤りがある。

ア 原判決の判断とその誤り

すなわち、原判決は、基本法が１９９９（平成１１）年に制定された法であるところ、種子法が基本法の制定前から存在し、基本法制定時に改正され

なかったこと等を理由に、種子法が食糧増産という国家目的の法律である性格は変わらず、食料への権利を具体化したものとは解釈できないと判断した。

しかし、この判断は、憲法を頂点とする法体系における「基本法」の役割と機能を根本的に見誤るものである。

イ 法体系における基本法の役割

そもそも基本法とは、特定の政策分野における個別法や個別施策の指導理念となるべき基本原則を定めるものであり、憲法の理念を当該分野で具体化するための、いわば「分野別の憲法」とも称される実質的に優位な法律である。したがって、当該分野の個別法は、その制定時期の前後を問わず、基本法が掲げる理念に沿って解釈・運用されなければならない。

仮に先行する個別法が基本法の理念と矛盾する場合、立法府には当該個別法を改廃する責務が生じる。逆に、種子法が基本法制定後も約20年近くにわたり存続したという事実は、両法の理念が矛盾していなかったこと、むしろ整合的であったことの何よりの証左である。

ウ 基本法がもたらした農政の抜本的転換

1999（平成11）年に制定された基本法は、生産性向上と農業者所得の増大を主目的とした旧農業基本法（1961年制定）を廃し、国の農政理念を抜本的に転換した。基本法は、国民の生命に不可欠な「食料の安定供給」を国の最重要責務と位置づけ、国土保全や文化伝承といった「農業の有する多面的機能」の維持・発揮を新たな基本理念として明確にした。

エ 基本法の理念による種子法の再確認

この「食料の安定供給」という国家の基本理念に照らせば、優良な種子の安定供給を公的に保障してきた種子法の目的が、国民の食料への権利（憲法25条、13条）を具体化するものであったことは、一層明確になる。種子法は、その制定当初からこの権利を保障する性格を有していたが、基本法の

制定によって、その現代的な意義と法的価値が国家の基本政策として再確認され、さらに明確となったのである。

ちなみに基本法の施行に伴って改廃された農業関係法は存在しない。原判決の論理を突き詰めれば、基本法の制定時にどの農業関係法も改正されなかった以上、基本法の理念は個別法に一切活かされていないという矛盾した結論に至る。

基本法の指導理念としての役割を完全に形骸化させる原審の判断は、到底容認できるものではなく、速やかに是正されなければならない。

(3) 農業政策であるとの地裁判決の指摘について

ア また、本件の地裁判決では、「種子法の制定経緯、立法趣旨及び内容からすると…（省略）…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」（地裁判決40～41頁）と認定している。

これは、同法の背景にあった食料増産が農業政策であり、国民の個別的な権利を述べているものではないとする認定内容といえる。

イ 確かに、同法が食料増産を図ることで、農業の経済の安定を重視していた側面は否定しない。

しかし、その農業の経済を安定させることは、国民への食料供給の整備を行うためであり、食料への権利保障の一内容である。

適切な食料への権利の規範的内容の一つである「持続可能性」は、現在および将来の世代のために、十分に安全な食料を入手可能にすることを意味し、そのためには、農業の持続的な発展が必要であるとするものである。ゆえに、農業経営の安定は食料への権利の重要な一内容である。

したがって、種子法が農業政策の観点から制定されたことをもって、権利

を保障するものではないとする地裁判決の認定は誤っている。

ウ そもそも、種子法制定にあたっては農業政策の観点のみから制定されたものではない。

前述の坂田議員は種子法案の審議において、米麦について「国民食糧の根幹」と述べ、そのために米麦の種子の生産及び普及の必要性を訴えた。このことからしても、種子法には国民の食料への権利を保障する意味が存したことは明白である。

具体的には前述の適切な食料への権利の４点の関係で述べれば、米麦が国民食糧の根幹であるため、この自給率を高める（安定供給）ことにより、食料が入手可能となり、①利用可能性が保障される。この点は、農家との関係では種子が入手可能となり、消費者との関係では食料が入手可能となる。

また、公的な指導ないし財政的な助成の下で種子が安定的に生産され、安価で販売される故、種子ないし食糧が経済的かつ物理的にアクセスできることとなり、②アクセス可能性が保障される。そして、この保障が恒久的に持続されることで③持続可能性、④適切さも保障されることとなる。

ゆえに、種子法は国民の食料への権利を保障するものである。

エ さらに、原判決の認定するところによれば（地裁判決３３頁）、種子法の立法目的について、昭和２７年４月２日衆議院農林委員会における種子法案提出議員の説明を引き、「我が国の自立の基礎条件は、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ることにあること」とはっきりと認定している。

ところが、違憲性の判断の箇所においては、「種子法は、国家的要請としての食糧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「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」（地裁判決４１頁）と判断している。

この判断は、種子法の立法趣旨である「国内においてその自給率を高めること」という食料への権利を保障するという人権的側面を意図的になのか切り落とし、種子法を人権保障の手段にすぎない「米麦等主要食糧の増産」の政策立法と読み替えるものである。

「国内においてその自給率を高めること」というのは、まさに食料への権利の「利用可能性」そのものであり、基本法が制定された後では、食料の安定供給という基本政策を具体化する立法として種子法をその法体系のなかで位置づけられることを示す、重要な立法趣旨であった。このような立法趣旨を違憲性判断において捨象した原判決には重大かつ致命的な問題がある。

3 種子法の条文で具体的に規定された内容と国民が享受できたもの

(1) 条文の内容

ア 具体的な種子法の条文の内容から、種子法が保障してきた内容について整理して述べる。

種子法はまず、法1条において「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圃場審査その他の措置を行うことを目的」と規定した。すなわち、主要農作物である米・麦（大麦、はだか麦及び小麦）・大豆の種子の生産及び普及のため、国及び都道府県が責任をもって生産について措置を行うことを目的とした。そしてこれは、戦後の食糧難を克服し、わが国の食糧増産を保障し、食料自給率を上げることを目的としていた（この点については、本項「3 種子法案の審議経過」で詳述する）。

イ 都道府県による圃場指定、圃場審査及び生産物審査

そして、法3条1項では、都道府県が指定種子生産圃場を指定することが義務付けられた。そして同2項により、種子生産圃場の指定を受けようとする者が都道府県にその申請を行うことと規定された。

また、法４条１項により、都道府県に圃場審査が義務付けられた。圃場は法３条１項によって都道府県で指定され、その圃場を所有する民間の農家（採種農家）が管理することとなること、都道府県が年に数回、圃場を訪れ、「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たこととなる（同法４条１項）。

この圃場審査は、優良な種子の具備する条件（遺伝的な純正度が高いこと、比重が重いこと、粒形が整一で色沢が良好であること、被害粒・未熟粒、異種穀粒及び異物の混入がないこと等）を満たすか否かの判定のためには、単なる種子の現品検査だけでは不十分であり、特に遺伝的に優良であるかどうかを確認することは困難であって、圃場において栽培中の作物について、初期生育の段階から種子ができるまでの過程を終始観察し、特に出穂、穂ぞろい、成熟状況等について注意し、将来種子として適格であるかどうかをあらかじめ判定する必要があることから義務付けられていた。

また、圃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された。

生産物審査については、発芽率、整粒歩合、異種異物の混入状況等について審査が義務付けられることで、圃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。

ウ 都道府県による原種・原原種の生産

また、法７条１項に基づき、都道府県は、この圃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。これは、原種・原原種が種子の生産以上に高度な技術・知識に基づき厳格な管理の下で栽培することが必要であることから、品種の特性維持・純正度保全の点から都道府県による生産が義務付けられた

ものである。

この規定に基づき、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）した。

生産された原原種について、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、圃場審査を受けた圃場農家が原種を栽培し、種子（種もみ）を栽培することとなった（以上、甲 3 1（DVD）・甲 3 2・上告人菊地の地裁での尋問調書 4～6 頁等）。

このように、種子の原種・原原種を、都道府県の管理の下で生産することにより、優良な種子の生産が保障されていたこととなる。

エ 奨励品種の指定

（ア）法 8 条では、稲や麦・大豆等について、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た。

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きた。現在も、全国で約 4 0 0 もの品種が奨励品種として指定されている。

（イ）奨励品種に関する必要な試験の内容及び基準については、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 6 1 年 1 2 月 1 8 日最終改正平成 2 7 年 9 月 3 0 日・甲 4 7）の「第 2 奨励品種の決定」をもとに、都道府県ごとに設定された。なお、同要綱は種子法廃止法の施行とともに廃止された。

同要綱及び設定された基準をもとに、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ことになる。この試験の実施により、各地域において、気象、土壌条件に対する適応性、病虫害や気象被害に対する抵抗性、生産物の品質の良否等、その品種の特性が十分吟味され、地域の条件に適した品種の選択が可能となるとともに、このような試験を通じて品質の特性が的確に把握され、その知見が、都道府県による栽培措置等にも生かされていた。

奨励品種とされた品種は、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ていた。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されていた。この結果、農業従事者が奨励品種をより多く生産しやすくなり、優良品種の農作物が市場で多く販売されることとなっていた。

（ウ）都道府県が奨励品種の決定を行うこととなったため、結果的に、都道府県が率先して品種開発（育種）も行うこととなった。

この点について、被上告人も、「（地域の）ブランド米の隆盛を支えたのが奨励品種制度であった」（第一審における被上告人答弁書１０頁）と述べている。奨励品種制度があるからこそ、各自治体がブランド米・それぞれの品種育成を行っていたことを認めている。

（２）種子法に基づき享受できたもの

ア 種子法制定後の状況

このように種子法で規定された条文に基づき、都道府県が主要農作物の種

子の原原種・原種を生産し（法 7 条）、その後、種子を栽培するにあたり、圃場から生産物に至るまでの一貫した審査制度を確立（法 3 条、4 条）することで、遺伝的にも生態的にも優良な種子を生産すること、そして、この種子を農家に提供し、最終的には消費者に優良な農作物を提供することが可能となっていた。

種子法が制定された後、各都道府県における主要農作物種子の生産普及体制は徐々に整備された。特に昭和 34 年以降、採種地が市町村単位から郡単位に再構成され、かつ、昭和 37 年に採種組織として県内一円を対象とした種子協会が設立され、同協会を核として、県内適地に採種地を集中設置して計画的種子生産と普及を行うこととなり、この結果県内流通を主体とした主要農作物種子の生産普及体制が整備された。

わが国のように南北に長く多様な気象・土壌条件の下で主要農作物の生産力が維持向上されてきたのは、種子法の下で優良種子の生産普及が促進されてきたことが大きく寄与していることは間違いない。

また、種子の需要についても、種子法制定時の更新率の目標は、種子の品質の劣化が収量等に影響しない限度として 3 年に 1 回、30 パーセント程度であったが、平成 29 年には水稻の種子更新率は 88 % に達した。

イ 安定的な種子供給、良好な種子提供が続いていたこと

そして、このように法に基づく各自治体の厳格な管理の下で種子生産が続いてきたからこそ、計画的かつ安定的な種子供給が可能となり、緊急時でも、わが国では安定的な種子供給が続けられてきた。

この点については、1993（平成 5）年の、いわゆる平成のコメ騒動の際の出来事があげられる。当時、全国的な冷害が深刻となり、全国の米の作況指数は 74 となり、特に東北地方の不作は深刻であった。江戸時代の享保の飢饉の再来と言われ、宮城県の作況指数は何と 37、急遽政府はタイ国な

どからコメを緊急輸入して対応したことがあった。

しかし、宮城県の古川農業試験場では冷害に強い「ひとめぼれ」を開発していたので、なんとか東北のコメ農家は救われ食糧の確保ができた。種子法に基づき、地域ごとに様々な品種開発がなされ、かつ、種子が生産されてきたからこそ被害が最小限に抑えられたものである（地裁段階での原告第2準備書面参照）。

ウ 地域独自の品種が生産され続けてきたこと

また、前述のとおり、奨励品種制度を通じ、各地方自治体が地域の風土に合った様々な品種を生産し続けてきた。現在、わが国には主食用の米だけでも約300もの品種が生産され続けている（甲48）。

エ 種や農作物が一定の安定した価格に抑えられてきたこと

また、種子法に基づき、地方自治体が種子生産に関与する結果、種子生産に予算が付けられ、その結果、種子の価格の安定化が図られてきた。

種子法を根拠とする「主要農作物種子制度の運用について」（農林水産省農産園芸局長通達：甲47）では「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多いことに鑑み、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者その他の関係者の指導に格段の配慮をされたい」と記載されている（「第6・1」2015年最終改正）。この通達等を受け、都道府県は種子価格の価格が安定化を図り、その結果、一般農家に対して良好な種子が安価で供給されてきた。

オ 安全なタネ、食の安全に寄与

さらに、前述のとおり、圃場から生産物までの一貫した審査制度により、良好であってかつ安全な種子が生産され、その種子が一般農家に提供されてきた。この結果、安全な農作物が生産され、消費者の食の安全が保障された

こととなる。

カ まとめ

このように種子法が存することで、農家に対して、毎年安定的に良好な種子が安価で供給され続けた。その結果、消費者が優良な主要農作物を購入することが保障されてきたものである。

この点、原判決は種子法で「個々の国民の食糧増産等への請求権」が具体化されていないとした。しかし、上記に述べた通り、種子法に規定された各条文に基づき、優良な種子の生産と提供が保障されることとなっており、これは、農家及び消費者の個々の食料への権利を保障するものである。

4 上告人菊地富夫について

(1) 本項(「第1」)の最後に上告人菊地富夫(以下「上告人菊地」という。)の食料への権利と種子法との関連性について述べる。

従前から述べる通り、上告人菊地は採種農家であり、上告人菊地の圃場は、昭和30年から種子法廃止法の制定までの60年以上にわたり、種子法3条所定の指定種子生産圃場として指定されて続けており、かつ上告人菊地は同人の父から圃場を引き継いで以降45年以上にわたり採種農家を営んできた(地裁判決28頁、甲32等)。

ゆえに、上告人菊地は種子法制定時から、種子法7条に基づき県(山形県)が生産した原種を購入し、種子法3条1項で指定された指定種子生産物圃場で、圃場審査(同法4条1項)、生産物審査(法4条2項)を受け、米の種子を生産し続けた。上告人菊地は種子法に基づく種子生産体制の下で、自らが安定的な経営を続けてきたこととなる。

また、上告人菊地は水稻採種圃場を6ヘクタール有しており、毎年、圃場で約30トン程度の種子が生産(1アール(0.1ヘクタール)当たり500キ

ロ、6ヘクタール所有)されてきた。そして、上告人菊地の栽培した安全で良好な種子が、種子協会等を通じて、毎年安定的に農家に提供され続け、その後、農家が種子からコメを栽培し、安全で良好な農作物が消費者に提供し続けてきた。

上告人らは、これらの事実関係を前提に、上告人菊地の食料への権利が種子法によって具体的に保障されていると主張した。

(2) 原判決の不当性

ア これに対し、原判決は、日本国憲法各条文に則して、食料への権利が種子法において個々の国民の権利として具体化されていないと判断したが、これは自然権的生存権という食料への権利の性質を顧みず、妥当でない。

イ 食料への権利について

この点、地裁判決では(40頁)、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」が、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ことからすると、原告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」と認定されている。この部分は自然権的生存権である食料への権利を古典的生存権の枠組みに誤ってあてはめて判断しているものである。

たしかに、食料への権利は、「第2」で詳述するように、自身の労働収入によって食料にアクセスすることができない者に対して、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障するための社会立法を国家に要請する内容を有している。

しかしながら、これは食料への権利の一側面にすぎない。すでに主張しているように、食料への権利は、自然権的生存権であるゆえに、食料を自然から直接入手せずまたはできずに、労働収入によって市場を介して食料にアクセスする者に対して、十分な質と量の食料を安定的に供給することを国家に

義務付ける内容を有しており、これが食料への権利の本質である

こうした性質に鑑みれば、食料への権利の具体的な内容としては、2つの段階がある。

まず、労働収入により、市場で食料にアクセスする者に対して、すくなくとも「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことのできる食料生産体制を構築して食料の安定的供給が確保されなければならない（利用可能性）。

そして、利用可能性があるとしても、物理的または経済的に食料にアクセスができないということがないように、必要な措置を講じなければならない（アクセス可能性）。

原判決がいう「社会的立法等を経て個々の国民の権利として具体化」されていなければならないという解釈は、経済的に食料にアクセスができない者についての権利の具体化が、種子法によって具体化されていないと言っているに過ぎない。

こうした食料への権利の性質を、現行の日本国憲法の人権規定において単一の条文で具体化しているものはないため、憲法25条および13条が複合的にこの権利が具体化していると解釈しなければならない。

ウ 食料への権利に基づく種子法における公法上地位

以上のような食料への権利の内容に基づいて、種子法において保障されていた上告人菊地の地位の法的利益が、食料への権利をどのように具体化しているのかを述べる。

原判決が認めるとおり、戦後、食糧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種子の生産及び普及を促進するために、種子法は都道府県に対して各条で定める義務付けを定め、都道府県と行政行為の対象者との間の法律関係を定めている。これは、たしかに古典的生存権の枠組みにおける国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の請求権を具体化したものではないが、前述したように、こうし

た請求権は食料への権利のほんの一内容にすぎない。

食料への権利が、労働収入により、市場で食料にアクセスする者に対して、すくなくとも「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ことのできる食料生産体制を構築して食料の安定的供給を図るという利用可能性の内容を持つことからすれば、種子法の規定は、国民の有する食料への権利に基づく、食料の安定供給という国家的責務を実現するためのものと位置付けられる。そして、この責務を実現するためには、その行政行為の対象者の地位の保障が必要となり、そうすると、その地位は、食料への権利に基づくものであるといえ、上告人菊地が種子法によって保障されていた公法上の地位はまさにそうした性質の地位であるといえる。

食料への権利という人権保障を実現する行為者たる主要農作物種子生産者の地位は憲法典上明文化されていないため、法的論点が錯綜してしまうが、ほかの事柄を参照すればわかりやすい。

たとえば、国民の裁判をうける権利（憲法32条）を想定してみよう。この基本的人権は明文化されていなくても、自然権として当然に国民が享受するものと考えられるところ、この権利を実現するためには、裁判を実施する行為者たる裁判官の地位の保障が必要となるところ、日本国憲法は78条や76条3項でその地位を保障し、裁判所法48条（裁判官の弾劾）などの規定によって具体化している。

このほか、教育を受ける権利と教員の地位の関係も同様である。

基本的人権の具体化を確実にする人員の地位保障が、その基本的人権によって基礎づけられるのは当然であるところ、原判決は、その地位保障について、食料の安定供給という食料への権利ではなく、憲法25条1項の古典的生存権の概念という異なる人権保障の枠組みを持ち出し、食料への権利の具体化がなされていないと判断しているものであり、適切でない。

なお、原判決は国際法規範について裁判規範としての法源性を認めないが、

上告人らがすでに主張してきたように、こうした食料への権利の具体的内容は、前記の基本法（平成11年法106号）でその基本指針が示され、食と農に関連する諸立法によって、これらの権利が具体化していた。

とりわけ、基本法第2条において、食料への権利の利用可能性に基づき、食料の安定供給についての基本指針が定められている。原判決のいうように、基本法は基本指針のみを示すもので、それ自体で権利を具体化するものではないが、この基本指針にそって食料への権利を実現する法体系のなかに整序されるのが種子法であり、上告人菊地の上記のような公法上の地位は、まさに食料・農業・農村基本法でなく種子法によって、食料への権利を具体化するものである。

第2 食料への権利は自然権的生存権に属するもので、自由権的な保護に値すること

1 原判決の問題点

原判決は、食料への権利について、憲法25条1項の限りで、衣食住の権利が含まれることを認めるものであった。衣食住への権利の存在に言及がなされたことは、日本の憲法判例史上、大いに意義のある判決であった。その反面、食料への権利が社会権にとどまらず自由権としての性格を有し、ひいては日本国憲法において明文化されているあらゆる自由権にも優越する自然権的生存権としての性格を有していることからすると、原判決は、いまだ自由権・社会権二分論に依拠した古典的生存権の枠組みにとどまるものであり、食料への権利が憲法上の権利としていかなる位置づけとなるのかについての考察が不十分であった。具体的な問題点は次の2点である。

(1) 食料への権利の意味内容と憲法上の権利

食料にとどまらず衣食住への権利は、人間が生物としてこの地球上に生存する以上、ならびに、日本国憲法が基本的人権を保障する以上、どのような人権

よりも優先して保障されるべき自然権的生存権としての権利である。生物としての生存が確保されなければ、憲法上具体化されているいかなる自由権も行使することができないからである。原判決の判断はこうした食料への権利の性質を的確にとらえておらず、古典的生存権に立脚しているところに大きな問題がある。

地球が存在すること、空気が存在することと同じように、これまでは食料への権利を日本国憲法において観念しなくても問題が生じなかったかもしれない。ところが、とりわけ地球環境という制約があるなかで世界的に食糧増産がほぼ不可能となっている現状や、仮に地球環境の持続可能性をわきに置いたとしても、日本国内では農業従事者の担い手がいなくなる見込みであることに鑑みると、食料への権利を、その自然権的性質を踏まえて憲法上の権利として位置づけねおさなければならない段階にきているといつてよい。種子法廃止法はまさにこうした時代的背景のもとになされた、食料への権利を侵害する立法行為であったため、本裁判において、食料への権利が憲法上の権利として正確に位置づけられることを期待する。

（２）法体系上の整合性

日本国憲法においては明文で食料への権利の言及がないが、下位法では、食料への権利を実現するための法体系化がすでになされている。したがって、憲法解釈において食料への権利を正確に捉え、憲法上の権利として位置づけなければ、食料への権利を保障している一定の法律群が、日本国憲法を頂点とする法体系のなかで、整序されずに存在することになるという不都合が生じる。

この点、原判決は、廃止された種子法を含む諸法律において、食料への権利がどのように具体化しているかを検討せずに、単にこれまでの憲法２５条の従来の解釈である古典的生存権の概念にのみ則って、食料への権利が具体化されていないと判断しているところに問題がある。

2 食料への権利が自然権的生存権として憲法上の権利であること

食料への権利が自然権としての性質を有することは、人類が生物であるという事の性質上明らかな事柄であるはずであるが、日本国憲法上は明文でそれが位置付けられていないため解釈が必要となる。たしかに、裁判所が憲法解釈において原文から離れて無制約に、成文化されていないなにかしらの権利の存在を認めることには一定の留意がなされるべきであろう。そこで、以下では、食料への権利を自然権として位置づけることが、無制約に新しい人権を拡張するという解釈上の営為ではなく、現行の憲法の体系上、当然の前提としてあきらかに認められるべきものであることを説明する。

(1) 自由権の成立史からの裏付け

ア 日本国憲法と自然権・自然法

自然権・自然法の考え方は、近代憲法の基礎的理念として、ロックやルソーなどの思想家によって提唱され、アメリカ独立宣言や、フランス人権宣言に多大な影響を与え、現代においても多くの国の憲法にその思想が引き継がれていることは疑いえないであろう。

自然権思想について、たとえば、芦部信喜は、①人間は生まれながらにして自由かつ平等であり、生来の権利（自然権）をもっている、②その自然権を確実なものとするために社会契約を結び、政府に権力の講師を委任する、③政府が権力を恣意的に行使して人民の権利を不当に制限する場合には、人民は政府に抵抗する権利を有する、と説明している（芦部信喜・高橋和之『憲法〔第8版〕』（岩波書店、2023年）6頁）。日本国憲法は、明示的ではないとはいえ、こうした自然権思想を、前文第一段落の「人類普遍の原理」として継承している。

イ 自然権思想と自由権の成立

(ア) ロックの思想

以上のような自然権思想に立脚して、資本主義体制の基礎となる自由権、具体的には労働権と所有権を確立させたのはジョン・ロックである。近代立憲主義憲法に引き継がれる自然権思想がかならずしもロックだけの思想に依拠しているわけではないが、これまで、自然権として位置づけられてこなかった食料への権利の由来を検討するにあたり大変に有用であるため、ロック『統治二論 (Two Treatises of Government)』の「第5章 所有権」の内容をここで引用する（ロック（鶴飼信成訳）『市民政府論』岩波文庫）。

まずロックはキリスト教的価値観に基づき自然権の内容として、「自然の理性が教えるように、人間はひとたび生まれるや生存の権利をもっており、したがって食物飲料その他自然が彼らの存在のために与えるものをうける権利をもつ」、と述べている。この箇所はこの後に続く有名な所有権の正当化の説明の影にかくれてしまっているなにげない指摘に一件みえるが、この箇所こそ、食料それ自体が自然権的生存権としての性質をもつことをはっきり言明し、かつ食料への権利は所有権などのあらゆる自由権に先立つものであることを示しているのである。

こうした前提のうえで、「地が自然に産出する果実と、その給養する動物とは、自然の手の自らなる産物であるがゆえに、人類共有の物に属する。本来何人も、自然状態にあるかぎり、それに対して他の人々を排斥して私的支配権をもたない」が、「人は誰でも自分自身の一身については所有権をもっている。これには彼以外の何人も、なんらの権利を有しないものである。彼の身体の労働、彼の手の働きは、まさしく彼のものであるといってよい。そこで彼が自然が備えたそこにそれを残しておいたその状態から取り出すものはなんでも、彼が自分の労働を混えたのであり、そうして彼自身のものである何物かをそれに 附加えたのであって、このようにしてそれは彼の所有となる」として、労働の附加を根拠に所有権が基礎的な権利であることを説明するのである。

（イ）近代自由主義の原理と自然権的生存権

こうしたロックの思想を背景として、その後の資本主義経済も近代立憲主義憲法も、労働の自由が保障されることによって、自身の労働によって得られる収入により、市場を介して生物学的人間としての必須生存条件である衣食住が確保される、という考え方が確立されることになる。

こうした考え方を理論的に支えたのが「神の見えざる手」による市場の価格均衡を唱えたアダム・スミスによる『国富論』である。その後に展開される「夜警国家」論の根拠としてもよく引かれるものであり、「夜警国家」論はいわゆる社会権を重視する福祉国家的発想を批判する思想である。しかし、労働の分業が進み、市場による価格均衡が成立すると考えたとしても、食料そのものがなければ市場にでなければ、市場を通じて国民が食料にアクセスすることは不可能である。

したがって、「夜警国家」論に立脚するとしても、自然権的生存権として食料への権利を認めて、量・質的な食料の「利用可能性」を人権として措定しなければ、その理論は成り立たないのである。

また、同業団体による市場独占を破壊して自由市場を事実上も法理論上も確立したフランス革命においても、自然権的生存権としての食料への権利が存在することは、自由市場の前提とされていたことがわかる。それが明確にわかるのは、物乞いまたは貧困の撲滅を目的とした立法議会での議論である。

革命期の立法議会における公的扶助論に関する専門研究（波多野敏『生存権の困難—フランス革命における近代国家の形成と公的な扶助』（勁草書房、2017年））によると、救貧委員会の報告などで、すべての人への生存の糧（subsistence）への権利があげられ、それは通常、自己の労働による収入によって確保されるが、失業している者には労働を与え、労働できない者にはその他の手段で生存の糧への権利が保障されるべきことが議論されている。

実際に、国家がこうした義務を負うのかについては賛否があり、具体的に公的扶助の権利が革命期に確立したのは、1793年6月24日憲法典第21条においてのみであった。しかし、その前提として、すべての人が生存の糧への権利を有していることについては共通の認識となっていたことは立法議会での議論から明らかである。

また、テロルで有名なロベスピエールは立法議会での演説で「人間に必要な食糧は命そのものと同じように神聖である。生存の維持にとって不可欠なものはすべて社会全体の共通の所有物であり、個人の所有として商人の才覚に委ねられるのはその超過分だけである。」と述べている。

波多野によると、ロベスピエールは「フランスの食糧はフランス全体の住民の必要に十分耐えられるだけの生産量がある」、「したがって、現在問題になっている食糧危機は人為的な原因がある」と考えていたようである（241頁）。つまり、生産量が足りているのに食料不足が生じているとすれば、流通の問題が残り、そこで食料品の価格統制令など、自由市場を否定し、市場への国家介入政策に至ることになる。

この歴史的 facts は、現代において「利用可能性」、「アクセス可能性」に分けて理解されている食料への権利の内容と合致するものである。自然から産出される食料の「利用可能性」は、あらゆる自由権の前提となる自然権的生存権に属する権利内容を有する。それに対し、市場の歪みによって「アクセス可能性」が妨げられる場合、自由権を制限しながら国家が市場に介入を図る余地が出てくるということになり、流通面でのアクセスのためには価格統制、経済面でのアクセスのためには公的扶助制度の確立が正当化される。原判決が食料への権利の具体化を検討したのは、この経済面でのアクセスの部分にすぎない。

(ウ) 自由権の成立より自然権的生存権の方が先立つこと

その後、周知のように資本主義の発展によって、貧富の格差が拡大し、労働により自身の生存を確保できない、または労働ができない者への生存権の保障が社会的課題となって、経済理論としてはアダム・スミスからマルクスの労働疎外論に基づいて、社会権という新しい人権の考え方が生じてくる。ところが、社会権と言われる古典的生存権の内容と、前述した自然権的生存権としての食料への権利の内容とは雲泥の差がある。

すなわち、前者は、労働の自由を行使できない、または行使した結果、生存を確保できない者に対して国家が救済する義務を基礎づけるための権利である。ところが、後者はそうではなく、すでに述べた通り労働の自由が成立する以前に人間に所与として与えられている権利として食料が位置付けられている。

原判決の問題点にてらしていえば、原判決は、食料への権利について、前者の部分しか考慮していないのであって、後者の部分を見落としているのである。

(2) 現代における自然権の位置づけと食料への権利

他方で、とりわけ法理学の分野を中心に、現代では自然権ないしは自然法を評価せず、実証主義的な法解釈を採用する考え方が世界的に支配的となってきた。こうした法解釈手法によれば、憲法解釈との関係では、基本的に成文化しているもののみを憲法上の権利として捉え、書かれていない新しい人権を自然権ないし自然法を根拠として法創造的に解釈することに対しては後ろ向きである態度をとることになる。

ところで、貴裁判体が自身の法解釈手法に言及することは稀であるため、どのような手法が採用されているかは一見定かではない。過去においては、自然法の存在を正面から認める判例も存在している。尊属殺人罪違憲判決・最大判昭和25年10月11日は、「夫婦、親子、兄弟等の関係を支配する道徳は、

人倫の大本、古今東西を問わず承認せられているところの人類普遍の道德原理、すなわち学説上所謂自然法に属するものといわなければならない」としている。

その反対に、文言解釈にこだわり、明文化されていない人権を容易に認めないという傾向も看取されるところである。

しかしながら、すでに書いたように、食料への権利が自然権としてすべての権利に優位するという性格を有しているという事物の性質からすれば、自然法アプローチをとるのか、法実証主義的アプローチをとるのかで結論が変わることではない。

また、法実証主義的アプローチをとったと仮定しても、食料への権利をすべての人権の前提となる権利として指定することは、以下のように十分に可能である。というより、むしろそうあるべきである。すなわち、現代の法実証主義の潮流の祖であるH. L. A. ハートは、自然法アプローチを批判しつつも、有名な「自然法の最小限の内容 (minimum content)」という概念をたて、その一内容である「限られた資源」のなかで、人間が衣食住を必要とし、その資源が限られているという経験的事実から、これらに関する必要最小限度のルールが人間社会に不可欠であるとしている (H. L. A. ハート『法の概念 [第3版]』(ちくま学芸文庫、2014年) 306頁)。

「自然法の最小限の内容」とはなにかというと、人間が生きることを目的として社会的仕組みを構成している以上、いかなる社会集団であっても、その目的のために、「人の本性と人々が住むこの世界に関するきわめて一般的な特徴」、つまり「人間に関する基本的な事実に基礎を置く普遍的に承認された行動原則」を必要とすることになり、これを「自然法の最小限の内容」と定義しているのである。

ハートがそのなかで言及しているのは、最小限度の私有財産制度の保護、および生産物の譲渡・交換・販売を可能とするルールとしての「責務創設的ルール」であり、現代的に言えば所有権および取引の自由の保護にすぎない。しか

し、衣食住の資源が限られており、それがなければ、人間の生存という社会的目的が果たせないものと捉えている箇所が重要である。これまで、この所与の事柄が具体的な権利論として理論化されてこなかったというだけであり、これは、衣食住が人間の生存に欠かせない基本権であるといっていることと変わりが無い。つまり、ハートが「限られた資源」という事物の性質から導出する所有権および取引の自由は、「限られた資源」すなわち衣食住という基本権を保護するための手段であるということである。換言すれば、その手段である権利や自由を優先することでこの基本権が侵害されるということがあっては本末転倒になる。

したがって、食料への権利が、自然法に基づいて、あらゆる人権に先立って人間の生存および自由を保障するための権利であるということは、法実証主義的な法解釈手法をとっても当然のことである。

3 種子と食料への権利の関係性

種子は食料生産の大本であることから、種子と食料への権利の関連性がきわめて密接であることはいうまでもない。原審判決は食料への権利が具体化されていることを認めておらず不当であるが、種子法を食料増産という政策目的を果たすものとしていることから、すくなくとも種子が食料政策に関連していることを認めていることは間違いない。では食料への権利とどのような関連性があるだろうか。

(1) 食料への権利の内容としての種子制度

この点、食料への権利担当特別報告官であるM. ファクリ (Michael Fakhri) 氏のレポート「種子、すなわち生存への権利および農業者の権利」(A/HRC/49/43) では、種子制度が、生存への権利および食料への権利を十全に実現するものとして位置づけられている (パラグラフ 2)。なぜなら、食料・農業植物遺伝資源国際条約第9条1項や、小農と農村で働く人びとの権利に

関する国連宣言で確認されているように、農民が食料や農業にかかわる植物遺伝資源の保全や発展にただならぬ貢献を果たしていることから、種子制度は、その本質からして食料への権利と結びついているからである（パラグラフ 9）。また、種子の品種改良をおこなう公的機関や民間企業も、農民が引き継いできた種子という遺伝資源に依存して開発をおこなっているものであり（同上）、それがなければ品種改良を行うことは不可能である。

こうしたことを踏まえこのレポートは、食料・農業植物遺伝資源国際条約加盟国の立法は、生物多様性が豊かである農民の種子制度の存在が、あらゆる衡平な経済制度およびあらゆる種類の市場の適正な運営の前提条件であることを反映しなければならないことを指摘する（パラグラフ 50）。「あらゆる衡平な経済制度およびあらゆる種類の市場」とは、法的には、西洋の市民革命によって確立した自由権に基づく自由市場経済のことであるから、上告人らが主張してきた、食料への権利が、あらゆる人権に先立つ自然的生存権に属するという認識とぴったり平仄があうものであり、このレポートは種子制度そのものがそのような内容のものであることを指摘するものということができる。言い換えると、種子は、食料への権利の一内容であるというだけでなく、それ自体で基本的人権を構成するということである。

（2）基本的人権としての種子

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である一般的意見第12号（1999年）（甲9）のパラグラフ12では、食料への権利の一内容である「利用可能性」について「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…可能性」と定義している。

種子は「その他の天然資源」に含まれるものであるから、土地、水、空気な

どとならんで食料生産に欠かせないものと位置付けられる。

食料と種子のこのような関係からすれば、食料への権利が基本的人権なのだとすれば、種子それ自体も基本的人権としての性質を持つことになる。

このように解釈することは、上記で述べたロックの自然権論と合致する。すなわち、ロックは「地が自然に産出する果実と、その給養する動物」に労働を附加することで自身の所有権が生ずるとしていたが、「地が自然に産出する果実」は食のことであり、またその元は種子である。したがって、種子それ自体が、自然権に属する生存への権利の内容を有する、すなわち、あらゆる自由権に前置する権利であるということができる。

4 結論

以上のことから、自由権および社会権を二分論的に理解すること、また、社会権は自由権より後位の権利として理解するというような古典的生存権の解釈の仕方は妥当でなく、食料への権利および種子それ自体は、生存権的自由権として、あらゆる自由権に先立つものである。こうした食料への権利内容を日本国憲法に照らして解釈しようとしたとき、その権利内容は、憲法13条および25条を複合的に捉えて解釈しなければならず、原判決がそれぞれ分けて食料への権利が具体化されていないとしたことは妥当でない。

第3 憲法25条に関する最高裁判例の論理及び司法審査のあり方

1 「プログラム規定説」という通説的理解

憲法25条が保障する生存権の法的性格について、最高裁判所の立場は、一般にプログラム規定説を採用したものと理解されている。これは、同規定が国政の指針や政治的責務を宣言したにとどまり、国民に対して権利を保障するものではない、とする見解である。確かに、最高裁が示した初期の判断は、このような理解を裏付けるものであった。

2 判例の展開 プログラム規定説からの深化

しかし、その後の判例の展開を詳細に検討すると、最高裁の立場は、単なるプログラム規定説に止まるものではなく、憲法25条の裁判規範性を承認し、同条による司法審査を認める、より進んだ法的論理を構築してきたものと理解すべきである。

(1) 原則の確立

食管法違反被告事件（昭和23年9月29日）

最高裁は、憲法25条に関する最初の判断において、憲法25条から直接、個人が国に対して具体的な権利を行使することはできないとの原則を確立した。この判断をもって、プログラム規定説の立場を採ったと評価されることが多い。しかし留意すべきは、同判決が食糧管理法を「まさに憲法第25条の趣旨に適合する立法である」と評価している点である。

これは、25条が単なる政治目標ではなく、個別の立法を評価する際の規範的な根拠となりうることを示唆するものであった。

(2) 裁判規範性、司法審査の承認

朝日訴訟（昭和42年5月24日）

一般に理解されているのとは異なるが、純粋に法的文脈を注意深く読み解けば、朝日訴訟判決は、憲法25条の裁判規範性を大きく前進させたものと評価することができる。

同判決は、食管法判決の論理を踏襲し、25条が直接具体的な権利を付与するものではないと改めて確認した。

しかし、その一方で、次のような判断を示している。

すなわち、「健康で文化的な最低限度の生活」の内容決定は、基本的には厚生大臣（当時）の合目的的な裁量に委ねられるとしつつも、その裁量は無制約ではないとしたのである。そして、「現実の生活条件を無視して著しく

低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合」には、違法な行為となると判示した。

これは、行政の裁量判断が司法審査の対象となることを明確に認めたものであり、憲法 25 条が行政の裁量を統制する裁判規範としての性格を持つことを示した点で、単純なプログラム規定説とは一線を画すものであったと理解すべきである。

(3) 司法審査の拡大

堀木訴訟（昭和 57 年 7 月 7 日）

堀木訴訟では、行政処分ではなく法律そのものの合憲性が問われ、憲法 25 条が立法作用に対しても裁判規範性を有するかが問われた。

この判決で最高裁は、「健康で文化的な最低限度の生活」という概念の抽象性や、国の財政事情等を考慮する必要があることから、生存権を具体化する立法措置の選択決定は「立法府の広い裁量にゆだねられている」と述べた。これは一見すると、司法審査に消極的な態度に見える。

しかし、判決は、立法府の裁量を広く認めつつも、それが「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合」には、裁判所が審査判断する対象となるとし、その裁量が無制約ではないことを明確にしたのである。これに続けて判決は、児童扶養手当の併給禁止規定の憲法適合性を具体的に検討した上で、憲法 25 条に違反しないと結論しており、最高裁が立法についても憲法 25 条の裁判規範性を認めたことは明らかであった。

(4) 判断過程統制の手法

生活保護基準引下げ訴訟（令和 7 年 6 月 27 日）

そして、この裁量統制の論理を最も具体的に展開したのが、令和 7 年の生活保護基準引下げ訴訟判決である。この判決は、生活保護法の解釈が主たる

争点であり、憲法 25 条に直接には言及してはいない。しかし、生活保護法が 25 条の理念を実現するための法律である以上、その解釈は憲法判断と不可分である。このことは朝日訴訟判決が先に引用した部分において「憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し」と憲法 25 条及びこれを具体化した生活保護法を一体のものとして判示している点からも優に認められる。

判決の核心は、専門技術的な判断が求められる厚生労働大臣の裁量を認めつつも、その判断の過程と手続に焦点を当てた点にある。最高裁は、保護基準引下げの根拠の一つとされたデフレ調整について、専門的知見との整合性を欠いており、「判断の過程及び手続には過誤、欠落があった」として、大臣の判断を違法と結論付けた。

これは、朝日訴訟や堀木訴訟で抽象的に示されてきた「裁量の逸脱・濫用」を、判断過程統制という具体的な手法を用いて審査したものである。司法が行政の専門的・政策的判断について、その結論を審査するのではなく、その過程や手続を審査することによって、違法性を判断する明確な道筋を示した点で画期的であった。

3 結論 プログラム規定説から判断過程統制論へ

(1) 判断過程統制という手法の確立

以上の判例の変遷は、最高裁の立場が「プログラム規定説」という一語で要約できるものではないことを明確に示している。最高裁は、憲法 25 条から直接の具体的権利性を否定するという一貫した立場を維持しつつも、朝日訴訟、堀木訴訟を通じて一貫して憲法 25 条の裁判規範性を承認し、生活保護基準引下げ訴訟において、判断過程統制という具体的な手法を用いて厚生労働大臣の保護基準改定の違法性を明らかにした。

(2) 判断過程統制論の立法作用に対する適用

一般に司法府は、立法府に対して謙抑性を保つべきであるとされている。

立法府が選挙によって選ばれた国民代表たる議員によって構成される国権の最高機関であり、立法作用は高度の政策的判断を含むものであることから、民主政の基盤を欠く司法府は、立法府に体现される民主政と専門性を尊重すべきだからである。

しかし、立法府の作用も無制限ではなく、憲法規定に拘束されることは当然である。立法府が憲法に違反した場合にこれに対して積極的に審査し、裁定することは、権力分立の原則が司法府に与えた本来の役割である。

いわゆる自由権、一般的に国家の不作為が求められる人権の場合、その判断は当該人権の性格に応じて内容に関わる審査がなされる。

他方、いわゆる社会権のように人権の具体的な内容の形成が、ある程度立法に委ねられ、立法府に裁量的な選択可能性が残されている場合には、その結果を直接に審査するのではなく、判断過程統制の方法が適合的である。このことによって司法の謙抑性を維持しつつ、内容形成型の人権の侵害に対しても司法府は判断を及ぼすことが可能であり、また、人権の守り手としての司法府の使命を達成することができるのである。

4 生存権ないし社会権と司法審査の関係について

(1) 自由権・社会権二分論の限界

ア 自由権と社会権

伝統的に、自由権は国家による不干渉（不作為）を求める権利、社会権は国家による積極的な給付（作為）を求める権利として対比的に説明されてきた。また、歴史的にも、自由権は近代市民革命の中で確立した「第一世代の人権」、社会権は20世紀以降に登場した「第二世代の人権」と位置づけられることが多い。

イ 二分論への批判

しかし、自由権と社会権を全く異質なものとして二分するこの理解は、必

ずしも妥当とは言えない。

第一に、自由権の保障もまた、国家の積極的な作為を前提としている。例えば、学問の自由を保障するためには、大学の設置・拡充という国家の積極的な作為が不可欠であり、表現の自由を実質化するためには政府情報へのアクセスが、集会の自由には公的施設の利用が求められる場合がある。さらに言えば、生命・身体・財産といった基本的な自由権ですら、警察、裁判所、刑務所といった国家制度の設置・運営という広範な作為がなければ、その保障は空虚なものとなる。夜警国家における基本的な自由ですら国家の作為を前提とする以上、社会権が国家の作為や財政措置を求めることを理由に、自由権とは異なる特別な権利であるとする二分論の説得力は乏しい（佐藤幸治「憲法第3版」408～409頁参照）。

第二に、国際人権法の分野では、人権の不可分性・相互依存性が確立した考え方となっている。1993年の「ウィーン宣言及び行動計画」（国連世界人権会議）は、「すべての人権は、普遍的且つ不可分であり、相互に依存し且つ関連している」（5項）と宣言する。表現の自由を享受するためには教育を受ける権利が保障されることが必要であり（文字を知らない表現には厳しい限界があることを想起）、明日の衣食住に窮する状態で精神的・政治的自由を享受することが困難であるように、すべての人権はその実現において相互に依存し、不可分の関係にあるのである。

世界人権宣言（1948年）において一体のものとして宣言された基本的人権が、条約化の段階において自由権規約と社会権規約の二つの条約に分割されたのは（1966年）、権利の性質以上に、冷戦下における東西陣営の対立の影響が大きかったのである（「国際協力と人権 変容する国際社会と『これから』の国際協力をみすえて」8頁。国際協力NGOセンター作成・外務省協力）。

以上のことから、生存権が社会権に分類されることを理由に、司法による

救済において劣後する理由はない。

(2) 内容形成型人権としての生存権

憲法25条1項の生存権の具体的な内容が法律によって形成されることを予定している点は事実である。しかし、これは生存権に固有の特殊性ではない。

高橋和之が指摘するように、憲法の規定だけでは内容が一義的に確定せず、法律によって具体化される「内容形成型人権」は、生存権以外にも数多く存在する。憲法が明文で法律に委任している国家賠償請求権（17条）や教育を受ける権利（26条1項）、財産権（29条2項）、適正手続（31条）、刑事補償請求権（40条）のほか、権利の性質上、法律による内容形成が不可欠な選挙権（15条）や裁判を受ける権利（32条）などがその例である。国家の作為によって内容が形成される人権が広範に存在することを踏まえれば、ひとり憲法25条1項のみを特別扱いし、その裁判規範性を劣後するものとする理由はない（「体系憲法訴訟」287頁）。

(3) 小括

以上のような理論的背景を踏まえれば、生存権の実現に関わる法律については、人権の性格というより、人権の内容が法律の規定に委ねられる点に着目した内容形成型人権として分類するのが適切である。そして、司法審査のあり方については内容形成型人権である点を考慮するべきである。生存権に関わる国会の立法裁量の複雑さに着目すれば、生存権に関わる立法の司法審査の手法としては、立法の結果ではなく立法過程の逸脱や過誤を審査する判断過程統制の方法こそ適合的であることがより明確になる。

こうした立法過程における判断過程統制の手法の妥当性は、すでに衆議院議員定数配分違憲訴訟判決（平成16年1月14日）の補足意見においても示されており、立法府との関係でも判断過程統制の手法が妥当性を有することは最高裁においても示唆されるところである。

5 食料への権利と種子法

第2において述べたとおり、食料への権利は、生存権の中でも自然権的生存権に位置づけられるものであり、憲法25条1項により保障されるほか、憲法13条によっても保障される基本的人権である。

この権利が自然権に属する原初的人権であることは、現代にも通底している。

たとえば、子どもの貧困が表面化したとき、子ども食堂の試みが広がっていった。食こそが基底的人権であるという社会通念がこうした試みを下支えしている。またアフガニスタンにおいて人道支援活動を展開したペシャワール会の中村哲は、干ばつによる飢餓に陥った現地の状況から医療支援の限界を感じて「100の診療所より1本の用水路を」との言葉のもとに用水路建設に取り組み、農地を復活させて食料生産を可能にし、数十万といわれる命を救った。

最高裁も、食管法違反事件において、広く国民に対して食料へのアクセスを保障する食管法こそ「まさに憲法25条の趣旨に適合する法律である」と判示し、食料への権利が憲法25条1項の中核的な人権であることを問わず語りに認めたのである。

上告人らが繰り返し主張してきたように、食料への権利の保障には、最低限の生命を維持するための必須条件である主要農産物の安定供給が不可欠である。そして、その主要農産物を安定的に生産するためには、その遺伝資源である種子こそが安定的に生産されなければならない。主要農作物種子法が、食料への権利の法的基盤を構成する重要な法律であったことは明白である。

以上を踏まえ、次節において、種子法の廃止が憲法25条1項および13条に違反することを、判断過程統制の手法によって明らかにする。

第4 種子法廃止法は憲法25条1項、同13条に違反する

1 司法審査の枠組み：判断過程統制と制度後退禁止原則

(1) 判断過程統制の枠組み

生活保護基準引き下げ訴訟において最高裁は、厚生労働大臣の判断について、統計等の客観的な数値や専門的知見との整合性を欠き、従前の方法論から合理的な理由なく断絶するなど、その判断の過程及び手続に過誤・欠落があった場合には、裁量権の逸脱・濫用として違法となると判示した。

この判断過程統制の枠組みは、本件立法の違憲性審査においても妥当する。種子法は、憲法25条が保障する生存権の核心的要素である「食料への権利」を具体化する重要な法律であった。一度法制度として具体化された生存権の内容を後退させる立法（制度後退）については、その必要性や合理性について厳格な審査が要請される。したがって、裁判所は、本件立法の結論そのものの政策的可否を判断するのではなく、立法府がその結論に至るまでに経た判断の過程及び手続に、看過し得ない過誤・欠落がなかったかを厳格に審査すべきである。

(2) 制度後退禁止原則と厳格な審査の必要性

本件立法は、70年近くにわたり国民の食料基盤を支えてきた公的種子供給システムという、生存権を具体化した制度を全面的に廃止するものであり、その正当化のためには極めて厳格な合理性と必要性が立法府によって示されなければならない。

制度後退禁止原則は、長谷部恭男、樋口陽一、高橋和之、佐藤幸治といった国内の有力な憲法学説に加え（1審第5準備書面3頁参照）、国際人権法の観点からも支持されている。

すなわち国連人権高等弁務官事務所は社会権規約11条が保障する食料への権利について、「現在の履行レベルを悪化させるような意図的な措置を執ることは制限」されるとしており、強力な正当化がない限り、後退措置は禁止されている。たとえば「小規模の農家にとって不可欠な既存のサービスを撤廃するこ

とは後退を構成し得る」と指摘している。このような後退措置を正当化するためには、「国家はすべての選択肢を注意深く検討し、影響を評価し、利用可能な資源を十分に最大限に活用した後に措置を講じたことを証明しなければならない」としている（甲30・22頁）。

また、国連社会権規約委員会は、「食料に対する権利の継続的な享受にとって必要な法律を公式に廃止又は停止すること」を国家による権利侵害にあたると指摘している（一般的意見12号）。

このように食料への権利について制度後退禁止の原則が妥当することは国際人権法の立場からも広く支持されているのである。これらの見解は制度後退を社会権規約2条1項の「この規約の各締約国は、（中略）すべての適当な手段（特に、立法措置の採用を含む。）により、この規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な資源を最大限に用いることを約束する。」の解釈として提示されているのであり、制度後退は原則として社会権規約違反を構成するとするのが国際人権法におけるコンセンサスとなっていることに、とりわけ注意すべきである。

本件立法はまさにこの「後退措置」に該当する。

したがって、本件立法に対する司法審査は、通常の経済政策立法に対するものとは一線を画した、厳格な基準によって行われるべきであり、その判断過程のあらゆる側面にわたって、客観性、合理性、そして手続の適正性が精査されなければならない。

2 判断過程における過誤・欠落の具体的検証

本件立法に至る判断過程には、最高裁判決が違法性の根拠とした「過誤、欠落」が、複数の重大な局面において存在する。以下、これを具体的に検証する。

（1）判断の基礎とされた事実認識（立法事実）における重大な過誤

立法府の判断は、客観的かつ正確な事実認識に基づいて行われなければならない。本件立法は、その正当性を支える根幹的な事実認識が誤りであったことが明白である。

ア 中核的立法事実の欠如その１ 「民間技術水準の向上」という虚構

(ア)「みつひかり」不正事件

政府は、種子法廃止の最重要根拠として「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てきた」ことを挙げた。その代表的な成功例として国会審議で繰り返し言及されたのが、三井化学アグロ株式会社（当時）開発の民間品種「みつひかり」であった。

しかし、種子法廃止後、同社が長年にわたり大規模な不正行為を行っていたことが発覚した。農林水産省の報告徴収命令に対する同社の報告書（甲６４）によれば、その実態は以下の通りである。

あ 甚だしい産地偽装

遅くとも２０１６年以降、産地偽装を続けており、たとえば２０１９年には生産量の８５％が愛知県産であったにもかかわらず、茨城県産として出荷されていた実態があった。

い 品種の意図的混入

全く系統の異なる品種（日本晴系とこしひかり系）を最大３８％という高率で意図的に混入させていた。

う 常態化した発芽率の虚偽表示

２０２０年には１８ロット中１７ロットが、２０２１年には全ロットが表示された発芽率９０％の基準を満たしていなかった。

え 技術的未熟を自認

最終的に同社は、「技術的、経済的、人材的要因」を理由に当該事業からの撤退を表明した（甲６４・６頁）。とくに同社が報告書において技術的要因を理由としていることは重大である。

これは、政府が「優れた民間技術」の象徴とした企業自身が、主要農作物の種子を安定的に生産・供給する技術力を有していなかったことを自認したものであり、立法事実が端的に存在しなかったことを示している。

(イ) 立法事実の欠如

本件立法は、「民間の技術水準は向上し、品質も安定している」という事実認識を絶対的な前提としている。しかし、「みつひかり」事件によって、この前提は存在しなかったことが明らかとなった。立法府は、「民間の技術水準の向上」という最も重要な事実を全く検証することなく、民間技術の未成熟という重大な事実を看過して種子法を廃止している。判断の基礎とされた事実認識には、看過し得ない決定的に重大な「過誤」が存在する。

(2) 中核的立法事実の欠如その2

「食糧増産の必要性は解消された」という時代認識の過誤

ア 食糧増産の課題は達成されたとの認識

本件立法のもう一つの重要な前提は、「かつては『作れば売れる時代』だったが、現在は『売れる物を作らなければならない時代』」という認識、すなわち、種子法の立法目的であった食料の量的確保の課題は過去のものとなり、今後は多様なニーズへの対応が重要であるという時代認識であった。

しかし、この時代認識もまた、その後の客観的な状況変化によって完全に否定された。

2024年から2025年にかけて、日本は深刻な米の供給不足と価格高騰に見舞われている。2024年産米の卸価格の平均は60kgあたり2万5000円近くに達して過去最高を記録し、2025年産米はこれを上回る水準で推移している。

この危機は、天候不順等の一時的な要因ではなく、計画段階からの供給不足、生産量の減少、そしてインバウンド需要や家庭内需要の増加が複合的に作用した、

構造的な需給ギャップ（令和４年から６年産までの通算で９７万トン）に起因するものである（三菱総合研究所２０２５年８月７日『『令和のコメ騒動』(7) 価格高騰の主因となる需給ギャップとその構造』）。要するに生産量が常態的に不足していたのである。

イ 立法事実の欠如

立法府が依拠した「食糧増産の必要性は解消された」という前提認識は、客観的事実に著しく反していた。食料の安定供給という国家の根源的な課題は決して過去のものではなく、依然として最重要の政策課題であった。立法府がこの不正確な現状認識に基づき、食料の安定供給という考慮すべき最も重要な要素を著しく軽視して判断を下したことは、判断過程における看過し得ない重大な「欠落」である。

（３）中核的立法事実の欠如その３

「多様なニーズ（中食・外食）への対応」という理由の矛盾

ア 公的種子は多様なニーズに応えられていないとの認識

政府は、種子法廃止の理由として、特に中食・外食産業向けの業務用米といった「多様なニーズ」への対応の必要性を強調した。しかし、「令和のコメ騒動」において、この主張の矛盾が露呈した。

２０２４年以降の米不足は、主に家庭用米の品薄と価格高騰という形で顕在化した。一方で、中食・外食産業が主に使用する業務用米については、深刻な供給不足は報告されていない。

そもそも、業務用米の多くは、種子法の下で都道府県や国（農研機構）が開発・普及させてきた品種によって供給されている。例えば、業務用米として人気の高い「ひとめぼれ」や「はえぬき」などは、いずれも公的機関が開発した品種である。

イ 立法事実の欠如

立法府の「中食・外食向けの多様なニーズに応えられていない」という問題設定自体に誤りがあった。実際には、公的システムがその需要を安定的に支えていたのである。存在しない、あるいは著しく誇張された問題を解決するために、国民の生存権を具体化する法律を廃止したことは、判断の前提となる事実認識の合理性を根本から欠いており、重大な「過誤」に該当する。

(4) 結論

種子法廃止法は、これを支える全ての立法事実が欠如している。これら立法事実について、国会審議で検証した形跡は全く存在しない。立法事実の完全な不存在は、種子法廃止法の正当性を根底から覆す重大な過誤・欠落と言わざるをえない。

3 専門的知見の排除

(1) 食料・農業・農村政策審議会の排除と規制改革推進会議

種子法は、基本法の理念を実現する根幹法制であり、その廃止は同法40条1項の「この法律の施行に関する重要事項」として、専門家、農業者、消費者、企業等で構成される食料・農業・農村政策審議会に諮問されるべきであった。この審議会こそ、多角的な専門的知見を寄せ集め、多様な関係者の利害を調整する最も高度な専門機関である。

しかし、政府はこの正規の手続を意図的に回避し、専ら経済界の利益（外国投資家の利益を含む）を代弁する規制改革推進会議という別ルートで廃止方針を主導した。その背景には、TPP 協定署名と同時に交わされた日米二国間の交換公文の存在がある。この交換公文は、日本政府が「外国投資家の意見を聞いた上、規制改革会議の提言にしたがう」旨を約したものであり、本件立法が国内の農業政策上の必要性からではなく、国外からの通商上の圧力と特定の企業利益によって推進された可能性を強く示唆する。

(2) 正規の手続の欠如と専門的知見の排除 歪んだ動機

正規の審議会を排除したことは、農業政策に関する多角的かつ専門的な知見を政策決定過程から排除したものであって、判断の合理性を担保する上で不可欠な手続の欠落に該当する。さらに、その動機が、外部的な要因を優先するためであった可能性は、この手続瑕疵が単なる過誤ではなく、「意図的に適正な審議プロセスを歪めた」ものであることを示唆しており、極めて悪質である。

(3) 意図的な専門的知見の排除

政府は、もっぱら経済界の利益を図ることを目的として意図的に種子制度のあり方に関する専門的知見を排除した。このことは、単なる手続的欠落のレベルを遙かに超えた重大な違法性を裏付けるものである。

4 国際条約の違反及び国際規範を無視した手続的欠落

(1) 条約違反

前記の手続的欠落は、我が国が批准している「食料及び農業のための植物遺伝資源に関する国際条約」に違反している。

同条約9条は農業者の権利を規定しているところ、同条2項(c)は「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」を農業者の権利として保障している。種子法が「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」であることは明らかである。にも関わらず政府は、農業者の参加を得ることなく種子法廃止を政策決定し、その後も農業者の意見を反映することを一切せずに種子法廃止を強行した。

この条約の国内的実施は前記した食料・農業・農村政策審議会に農業者を代表しうる者を含めることによって図られており、現実にも同審議会はそのような構成を確保している。同審議会の排除は、意思決定への農業者の参加を排除したものであって、明白な条約違反に該当する。

これらの事実、上告人菊地、館野の権利を端的に侵害するものである。

規制改革推進会議によるトップダウン方式による手続は、最も重要な利害関係者である農家の声を意図的に封殺したものであり、国会はこの重大な条約違反に関しても全く審議をしていない。

(2) 食料への権利に関する自発的ガイドラインの無視

また、この手続的欠落は、国連食糧農業機関（FAO）が採択した「食料への権利に関する自発的ガイドライン」に照らしても、違法性が明らかである。同ガイドライン8条12項は、国に対し「食料及び農業のための遺伝資源の保全及び持続可能な利用に関する国の意思決定に、…農民が参加することを、必要に応じて奨励すること」を求めている。また、同ガイドライン1条3項は、国は食料への権利の実現のために「良い統治（グッドガバナンス）を促進すべき」と定めている。一部のグループが主導する不透明なプロセスで廃止を決定したことは、この「良い統治」の原則にも反する。

(3) 結論

立法府が、我が国が締結する国際条約が求める手続を欠落させて、農業者の権利を侵害して、農業者を排除して重要な遺伝資源に関する重大な政策決定を行った、手続的欠落は致命的な瑕疵と言わざるをえない。

また条約違反に加えて、広く国際的に受け入れられている規範的基準から著しく乖離した政策判断を行った場合、その判断過程の合理性には重大な疑義が生じる。合理的な理由なく国際基準を無視したことは、判断過程における重大な過誤または欠落と評価される。

5 考慮すべき重要事項の欠落

本件立法過程においては、広範かつ重要な事項が全く考慮されていない。

(1) 将来の重要課題の考慮の欠落

気候変動適応における公的機関の役割の無視

ア 高温耐性品種の考慮の欠如

地球温暖化の進行は、日本の稲作にとって最大の脅威の一つであり、高温耐性品種の開発は喫緊の国家的課題である。本件立法は、「民間活力の活用」を将来の発展の鍵と位置づけたが、この最も重要な課題において、民間が果たしている役割は極めて限定的であり、その実態を全く考慮していない。

(ア) 公的機関主導の品種開発

現在、高温耐性品種の開発を主導しているのは、農研機構や各都道府県の農業試験場といった公的機関である。多収で高温耐性に優れる「にじのきらめき」や、西日本向けの「にこまる」は農研機構が開発し、各県も「つや姫」（山形県）、「みずかがみ」（滋賀県）、「なつほのか」（鹿児島県）、「富富富」（富山県）など、地域に適した品種開発及び提供に注力している。

(イ) 民間企業の貢献の不存在

これに対し、民間企業が高温耐性品種の開発で目立った貢献をしているという客観的証拠は存在しない。品種開発には10年単位の長期的な投資が必要であり、企業の採算性とは馴染みにくい分野である。

イ 重要事項の考慮の欠落

立法府は、「民間活力の活用」という抽象的な理念を優先するあまり、「気候変動という現実の脅威に対し、実際に誰が対応能力を有しているのか」という、当然考慮すべき極めて重要な事項の検討を怠った。公的機関が果たしてきた、そして将来にわたって果たし続けるべき役割を全く評価せず、その基盤を解体する判断を下したことは、判断過程における看過し得ない「欠落」といわざるをえない。

(2) 憲法25条「文化的」生活への影響の欠落

ア 文化的価値

憲法25条は「健康で文化的な最低限度の生活」を保障している。本件立法の判断過程においては、食料が持つこの「文化的価値」が全く考慮されていない。

(ア) 多様な品種と食文化

日本の豊かな食文化は、各地域で長年にわたり育まれ、その土地の気候風土に適応してきた多様な在来種・地域品種によって支えられている。これらは単なる農作物ではなく、地域の祭事や郷土料理と一体となった文化遺産である。

(イ) 画一化のリスク

種子法廃止は、公的機関による多様な品種の維持・供給体制を解体し、企業の採算性を優先する画一的な品種への転換を促すものである。これにより、地域の伝統品種が衰退・消滅するリスクは増大する。

イ 文化的価値の考慮の欠如

立法府は、種子法廃止がもたらす経済的効率性のみを考慮し、それが国民の「健康で文化的な最低限度の生活」の「文化的」側面に与える負のインパクトを全く考慮していない。判断にあたり当然考慮すべき事項を考慮しなかった欠落に該当する。

6 掘って立つべき基本法の理念の無視

(1) 食料・農業・農村基本法の理念

我が国の農業政策の基本法は、食料・農業・農村基本法である。同法は、農業政策の基本理念として、「食料の安定供給の確保」（2条）、「多面的機能の十分な発揮」（3条）、「農業の持続的な発展」（4条）、「農村の振興」（5条）を掲げている。

(2) 国会審議における基本法理念の欠落

本件立法の国会審議を通じて、これらの基本法の理念がどのように考慮されたのか、全く明らかにされていない。

種子法廃止が、なぜ「将来にわたって良質な食料を合理的な価格で安定的に供給する」（2条1項）という理念に資するのか、具体的な論証はなされなかった。むしろ、公的供給システムを解体する本件立法は、この理念に逆行するものである。

種子法廃止が、「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」（３条）といった農業の多面的機能や、農業の持続的発展、農村の振興にどのように貢献するのか、全く検討された形跡がない。

（３）結論

立法府は、個別法である種子法の廃止を検討するにあたり、その理念及び拠って立つべき基本原則を指導する法律である食料・農業・農村基本法が示す基本理念を全く考慮していない。これは、判断にあたり当然準拠すべき法的枠組みを無視したものであり、判断過程における看過し得ない欠落である。

７ 目的と手段の著しい不均衡

仮に「民間活力の活用」という立法目的自体に一定の合理性があるとしても、その目的達成のための手段は、必要最小限度でなければならない。

国会審議で問題とされたのは、主に民間品種が奨励品種に指定されにくいという運用上の課題であった。であるならば、その是正措置は奨励品種制度の見直しで十分であり、都道府県による原原種・原種の生産義務やほ場審査といった、優良な種子の安定供給を支えてきた法の根幹構造全体を廃止する必要性は全く存在しなかった。

目的達成の手段として「種子法全体の廃止」を選択したことは、明らかに均衡を失っており、著しく不合理である。これは、より侵害の少ない他の手段を検討することなく、安易に国民の権利を後退させた判断過程の過誤である。

８ 国会審議過程の瑕疵と立法府全体の責任

（１）事実に反する説明による騙し取られた採決

政府は、種子法が廃止されても、種子の品質を担保する「ほ場審査」は種苗法改正により継続され、都道府県の事業継続に必要な「財政的措置」も地方交付税で確保される旨の説明を繰り返した。しかし、実際にはこれらの措置は実

行されず、多くの議員が事実と反する説明に基づいて賛成票を投じる結果となった。

(2) 国会議員の職務上の注意義務違反

政府の虚偽の立法事実や説明に対し、国会はそれを追認した。国会議員には内閣を監督し、提出された法案の立法事実の真偽を検証する憲法上の責務がある。にもかかわらず、極めて短い審議時間（衆参合わせて12時間。内2時間は参考人質問）で審議を打ち切り、政府答弁の真偽を検証することなく採決に至ったことは、国民の負託を受けた国会議員としての基本的な注意義務を著しく怠ったものである。

(3) 結論

立法府の判断過程とは、政府だけでなく、それを審議・承認する国会全体のプロセスを指す。国会が政府の虚偽の立法事実や説明を追認したことは、立法府全体の判断過程にチェック機能の完全な不全という重大な欠落があったことを意味する。

9 結論

以上の通り、主要農作物種子法を廃止した立法行為の過程には、

- ① 判断の基礎とされた立法事実の完全な欠落と審議の不全
- ② 悪質で意図的な専門的知見の排除 食料・農業・農村政策審議会の排除と日米の経済界の利益の偏重
- ③ 条約及び国際規範において承認される農業者の参加の排除・条約違反
- ④ 考慮すべき重要事項（気候変動適応、食文化）の欠落
- ⑤ 拠って立つべき食料・農業・農村基本法の理念の完全な無視
- ⑥ 立法目的と手段との間の著しい不均衡
- ⑦ 国会審議における欺瞞とチェック機能の不全

といった、最高裁判決が違法性の根拠とした判断過程における過誤、欠落が、

多岐にわたり、かつ深刻な形で存在する。

これは、立法府に与えられた裁量権の範囲を著しく逸脱・濫用したものであり、その程度が「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合」（堀木訴訟判決）に至っていることは明らかである。その結果として国民の食料への権利、ひいては憲法25条が保障する生存権を侵害するものである。

よって、本件立法は違憲・無効と判断されなければならない。

以上