

〔論文〕

種子法廃止と種苗法

國 井 義 郎

名古屋学院大学法学部

要 旨

主要農作物種子法は、稲などの主要農作物の優良な公共種子の開発および普及を公金によって支援する法制度を構築していた。しかし、農薬や化学肥料に強い耐性をもつ遺伝子組換え種子が化学企業により開発されたのに伴い、わが国において遺伝子組換え種子の普及を目論んで公共種子の開発および普及を支えた主要農作物種子法を廃止することとなった。そこで、本稿では、主要農作物種子法の廃止後、種苗における知的財産保護を目的とする種苗法との整合性を考慮しつつ「優良な種子」を開発し普及させようと試みる制度改革に内在する法制度上の諸問題を考慮した。

キーワード：種子法，農業競争力強化支援法，種苗法，条例制定権の限界，遺伝子組換え食品

The acts of protection for intellectual property right of seeds and repeal of the acts for public principal grain seeds

Yoshio KUNII

Faculty of Law
Nagoya Gakuin University

1.1 はじめに

(1) 種子と遺伝子組み換え作物

我々の日常生活に欠かせぬ穀物（米，麦，大豆など）は，すべて植物の種である。我々は種を食べながら生活しているといっても過言ではない（野口勲『タネが危ない』〈日本経済新聞出版社，2011年〉1頁）。穀物や農作物の種子は，我々に恵みをもたらす重要な食料であるのみならず新たな食料を生み出す源である。そうした重要な種子が，いま揺れている。すなわち，遺伝子組み換え作物が開発され市場に送り出される過程で，世界各地で様々な問題を引き起こしている。遺伝子組み換え作物について，その安全性を強調する論者¹⁾もいれば，その危険性を強調する論者²⁾もある。本稿では，わが国の食料生産に重要な役割を果たしていた旧種子法廃止をめぐる法的な問題を取り上げ考察することとしたい。

そもそも，遺伝子組み換え作物とは，何であろうか。本稿では，さしあたり「特定目的のために遺伝子操作をした作物」を遺伝子組み換え作物と定義したい。そうした遺伝子組み換え作物の中でも，遺伝子組み換えにより生み出され，強力な農薬および化学肥料に耐性のある作物であり，その多くは1世代限りの種子（F1種子）による作物である³⁾。

遺伝子組み換え作物それ自体は，それをつくり出す実験段階から何段階もの法律に基づいた認可を受けなければならないことを考慮すれば，危険ではない⁴⁾。しかし，その作物を栽培する過程で強力な農薬を散布し，大量の化学肥料と水を投じて作るので，農薬等の安全性や水資源の浪費が問題となる⁵⁾。

(2) 生物の多様性，カタルヘナ議定書そしてカタルヘナ法

たしかに，農業の発展とりわけ食料の安定供給（大量生産）は望ましいが，農作物も地球環境においてはこれらを生物として保護する観点も重要であり，食の安全も保障されるべきであろう。このような観点から，「生物の多様性に関する条約」（1993年）からカタルヘナ議定書（2003年）の批准を経て，カタルヘナ法（日本）が成立した。「遺伝子組み換え生物等の使用等による生物の多様性の確保に関する法律」（以下，「カタルヘナ法」）では，遺伝子組み換え作物の輸出入についても，「生物の多様性」に配慮する必要性が規定されている（『遺伝子組み換え食品と

1) 日本学術振興会・植物バイオ第160委員会監修『救え！世界の食糧危機—ここまできた遺伝子組み換え作物—』（化学同人，2009年，以下『救え！世界の食糧危機』169頁～176頁），元木一朗『遺伝子組み換え食品との付き合いかた—GMOの普及と今後のありかたは？—』（オーム社，2011年，以下『遺伝子組み換え食品との付き合いかた』67頁～72頁）など。

2) マリー＝モニク・ロバン著＝村澤真保呂＝上尾真道訳＝戸田清監修『モンサント—世界の農業を支配する遺伝子組み換え企業—』（作品社，2015年，以下『モンサント』206頁～210頁），ブレット・ウィルコックス著＝船瀬俊介監訳・解説『日本では絶対に報道されないモンサントの嘘—遺伝子組み換えテクノロジー企業の悪事—』（成甲書房，2015年，53頁～57頁）など。

3) 『モンサント』・前出注（2）204頁～239頁（GMO）・311頁～347頁（生物特許）。

4) 『救え！世界の食糧危機』・前出注（1）1頁～4頁・66頁。

5) 『モンサント』・前出中（2）115頁～142頁（ラウンドアップ）。

の付き合いかた』前出注〈1〉56頁～58頁)。

(3) 遺伝子組み換え作物による実害例

さて、遺伝子組み換え作物は、一方では、農薬および化学肥料への耐性が強いので、農作業の軽減をはかることができるという長所があるが、他方では、強力な農薬や大量に化学肥料を投入することを前提として普及しているのが、世界各地で甚大な被害をもたらしている。たとえば、メキシコのトウモロコシ全滅（遺伝子組み換えトウモロコシが病害等により全滅）⁶⁾、インド綿花の種子等の価格高騰によるインド農家破産などの実害をもたらした⁷⁾。昨今、TPP協定が問題となっているが、TPP協定加盟国においては、「遺伝子組み換えでない」と表示するのは禁止され、小麦・米も遺伝子組み換え作物として開発し生産することも承認している⁸⁾。

(4) 本稿の構成

本稿では、前述の事項を前提として、2で「種子法廃止と農業競争力強化支援法」、3で「種子法廃止と種苗法」4で「種子法廃止後の法制度」を取り上げ、5で「結びにかえて」で今後の課題を述べる。

1.2 用語・略語等の凡例（左に法令名等の正式名称、矢印の後に略称〈太下線〉を表記する）

1. 法律（丸括弧内は条文を表記するときの略称）

- (1) 「主要農作物種子法」（昭和27年5月1日法律第131号）→種子法（種子〇条と表記）
- (2) 「主要農作物種子法を廃止する法律案」（2017年4月14日可決）→種子法廃止法案
- (3) 農業競争力強化支援法（農業競争力強化支援〇条と表記）
- (4) 種苗法（種苗〇条と表記）
- (5) 地方自治法（自治〇条と表記）
- (6) 行政事件訴訟法（行訴〇条と表記）
- (7) 行政不服審査法（行審〇条と表記）

2. 行政立法

- (1) 農林水産事務次官通知「稲、麦類及び大豆の種子について」（平成29年11月15日・29政統第1238号）→「平成29年農水事務次官通知」
- (2) 該当箇所の特定→「平成29年農水事務次官通知1. (1)ア」と表記。
* 波線部は、該当箇所が含まれる章（算用数字）・節（括弧内算用数字）・その他（カタカナ・丸文字等）を用いて表記する。字数を短縮するときは、「同通知」と表記する。
- (3) 種苗法施行規則→「種苗則」（種苗則〇条と表記）

6) 『モンサント』372頁～390頁。

7) 『モンサント』441頁～464頁。

8) 山田正彦『アメリカも批准できないTPP協定の内容は、こうだった！』（サイゾー、2016年）114頁～151頁。

3. 主要文献

- (1) 農文協編『種子法廃止でどうなる？—種子と品種の歴史と未来—』（農文協，2017年）
→農文協編・『種子法廃止でどうなる？』
- (2) 農文協編・『種子法廃止でどうなる？』掲載論文→初出以降は「〇〇・前出注（△）」
【初出】〇〇（著者名）「論文タイトル」農文協編・『種子法廃止でどうなる？』△△頁

2. 種子法廃止と農業競争力強化支援法

2.1 種子法

(1) 種子法の概要

種子法は、主要農作物の種子の品質を管理し、優良な種子を安定的に供給することをすべての都道府県に義務づけた法律である（種子1条）。種子法の適用対象である「主要農作物」とは、稲、麦（大麦，はだか麦，小麦），大豆をいう（種子2条1項）。本稿では、ここで、主要農作物の多くが主食穀物であること，とりわけ稲が含まれていることを強調しておきたい。種子法は、都道府県が原種（採取稲の種子）や原原種（原種稲の種子の大本の種子）の生産を行うことや，種子生産は場（圃場）の指定や審査を行うことを義務づける（種子7条1項）。すなわち，種子法は，国に対して，都道府県の公的研究機関（農業試験場など）が主要農作物種子の生産に関わるための予算を手当てする根拠法である。種子法（平成10年改正前）には，種子法に基づく補助金があったが，1998年に一般財源化され，地方交付税の一部に組み込まれている⁹⁾。

(2) 種子法の制定経緯【年表】¹⁰⁾

- 1942（昭和17）年：食糧管理法（太平洋戦争中）→食料向け米麦が優先・優良な種子不足
- 1951（昭和26）年：国は種子用として認められた米麦について食糧管理法の適用から除外し，原種圃や採取圃に国の補助金を投入する。
- 1952（昭和27）年：種子法制定←サンフランシスコ講和条約発効+主権回復
公的種子事業を法的に裏付けた。
奨励品種制度（種子法8条）→穀物生産の安定化
- 1998（平成10）年：種子法に基づく補助金の一般財源化→地方交付税の一部
- 2017（平成29）年：種子法廃止

9) 農文協編集部「種子法って何？ 廃止でどうなる」農文協編・『種子法廃止でどうなる？』25頁。なお，久野・後掲注（15）4頁・5頁も同趣旨。

10) 【年表】は，農文協編集部・前出注（9）25頁・26頁に基づいて作成。

(3) 西川芳昭龍谷大学教授による総括

主権回復と並行して種子法が制定されたことから、種子法制定には、国の責務として「優良な種子」の開発・確保を通じて国民に食料を供給するという明確な意思があった¹¹⁾。

(4) 稲の種子の生産過程

種子法の下では、稲の種子の生産過程は次のような過程を経て行われる。すなわち、それは、原原種栽培（都道府県農業試験場などが実施）、原種栽培（農業振興公社、種子センターなどが実施）、種子栽培（採種農家が実施）そして最後に一般栽培（農家が実施）の順で行われる¹²⁾。稲、麦などの奨励品種の種子は、前述の過程を経て、都道府県ごとに農業試験場などの研究機関とJA（農協）、採種農家が連携しつつ生産されている¹³⁾。さらに、採種農家は「圃場審査」によって別の品種の稲が混じっていないか、病気や害虫に侵されていないかなど生育状況を専門の審査員から厳しくチェックを受け、それに合格した上で、出荷前には「生産物審査」と呼ばれる発芽状況や不良種子・異物混入などのチェックをクリアしなければならない¹⁴⁾。種子法7条1項では、下記の抜粋条文を参照すれば理解できるように、品種改良を通じて優良な種子を開発することと並行して、主要農作物の原種、原原種の栽培を確保することにより、気候変動や実験等における予見不可能な危機に対応することを目指しているとともに、品種改良が安全に確実に行うことができるように常に原種および原原種の種子を確保することが義務づけられている。種子法7条1項の規定は、危機対応への配慮であると同時に、種子の多様性を維持する上でも重要な規定であるといえよう。

種子法（条文抜粋）

第7条（原種及び原原種の生産）

1項 都道府県は、主要農作物の原種ほ及び原原種ほの設置等により、指定種子生産ほ場において主要農作物の優良な種子の生産を行うために必要な主要農作物の原種及び当該原種の生産を行うために必要な主要農作物の原原種の確保が図られるよう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。

2.2 種子法廃止

(1) 久野秀二教授（京都大学院経済学研究科）による批判

①農協新聞2017年3月30日記事（久野秀二教授の対談記事）

久野秀二教授は、下記の3点について批判する。

第1に、農民による育種から政策としての公的種子事業へと発展してきたが、規制改革推進会

11) 農文協編集部・前出注（9）26頁。

12) 【図II-1】「稲の種子の生産過程」（農文協編集部・前出注〈9〉26頁）。

13) 農文協編集部・前出注（9）26頁。

14) 農文協編集部・前出注（9）27頁。

議農業ワーキング・グループでの議論によって、唐突に公的種子事業の廃止と「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」の構築が浮上したが、それに関する議論も尽くされていない。

第2に、種子法廃止法案を国会に提出した際の理由が不透明である。種子法廃止法案を提出した背景として、農業の成長産業化の美名の下で、政府・財界による農業・農協攻撃があり、さらに、植物遺伝子資源（種子）を囲い込んで種子事業を民営化し、公共種子を多国籍企業開発の特許種子に置き換えようとする種子ビジネスの攻勢がある。

第3に、種子法廃止により、多国籍企業が種子ビジネスに参入することによって、公共種子のデータや技術等が、多国籍企業に安く払い下げられると同時に、多国籍企業が公共種子を元に開発した特許種子が特許で保護され恣意的な価格で提供されるおそれがある。

②京都大学大学院経済学研究科ディスカッションペーパーシリーズ掲載論文

久野秀二教授は、前掲農協新聞記事とはことなる側面からも考察し批判している¹⁵⁾。

第1に、種子は、最も基礎的な農業資材であり、多種多様な作物品種を守ることが多様な農業と食を支えることになる。そもそも種子の遺伝資源は、各地域の農民が先祖代々営々として重ねてきた品種改良の産物であり、人類共通の財産として位置づけられるべきである。こうした観点から考察すれば、主要農作物種子法（種子事業の基本法）を代替法を用意することもなく廃止することは愚策である¹⁶⁾。

第2に、種子法を廃止することによって、育成者権（知的所有権）の強化を通じた遺伝資源・遺伝情報の囲い込みが行われることによって、食料安全保障という世界共通の政策課題が軽視されている¹⁷⁾。

(2) 農協および農文協の見解

①種子法そのものは優良な種子を安定生産（増殖）するための法律であって、品種改良（新品種開発）について定めているわけではない。しかし、都道府県の農業試験場では品種改良から奨励品種選定のための試験、原原種の生産まで一貫した事業として取り組んできた（詳しくは34頁からの取材記事参照）。種子法廃止によってもし公的種子事業の基盤が崩されるとしたら、都道府県の試験場で品種改良をすすめる予算や体制も縮小していくおそれは否めない¹⁸⁾。後述するように、種子法廃止法案の附帯決議（本稿3.1）は、種子法廃止によって公的種子事業の先行きが不透明となることへの懸念が示されたものといえるが、附帯決議のみではかかる懸念への有効な対応策とはなりえないであろう。

②種子法の下では、都道府県が一般財源を使って公的種子事業に取り組んでいるからこそ、農業

15) 久野秀二「主要農作物種子法廃止の経緯と問題点—公的種子事業の役割を改めて考える—」京都大学大学院経済学研究科ディスカッションペーパーシリーズNo. J-17-001（2017年）1頁～29頁。

16) 久野・前出注（12）2頁。

17) 久野・前出注（12）3頁。

18) 農文協編集部・前出注（9）27頁。

生産者に安価で優良な種子が提供されているが、種子法が廃止され民間企業が種子ビジネスの一環として参入すれば、種子の価格が値上がりする可能性がある¹⁹⁾。

③民間企業（外資）の参入により、特定企業が生産した種子を継続購入する義務が発生する。

2.3 農業競争力強化支援法

(1) 農業競争力強化支援法の成立

種子法廃止前は、「主要農産物の優良な種子」（種子1条）を、公金を投入して、国と都道府県が連携しつつ公的施設で生産し、「主要農作物の優良な種子」（種子1条）が農業協同組合の共同購入を通じて農業生産者に安価な価格で提供された。しかし、農林水産省は、種子法廃止法案を今国会に提出し、2017年4月に種子法廃止法案が可決され、種子法が廃止された。他方、農業競争力強化支援法が同年5月19日に成立した。

(2) 農業競争力強化支援法案への批判（農業協同組合新聞〈農政クロズアップ〉）²⁰⁾

農協新聞では、下記の4つの観点から、農業競争力支援法案を批判する。第1に、一見すれば、農家の自主性を尊重しているように見えるが、農業経営について、「主体的かつ合理的に行動」しろと説いており、農家は農協に盲従する非主体的・非合理的な存在であり、国が善導してやらなければならぬという古い農政思想が貫かれている。第2に、一方では市場経済への無条件な信頼が見られるが、他方では国が農業に介入することを「市場への過剰介入」として否定する姿勢が貫かれている。第3に、農業資材の調達等について、競争ルールを無条件に適用して、農協を通じた共同購入を繰り返し批判している。農業の特殊性を考慮せず、一般的な競争ルールを適用している。第4に、法案への審議が不十分である。

(3) 農業競争力強化支援法の抜粋条文（1条）

①抜粋条文（1条）

1条（目的）

この法律は、我が国の農業が将来にわたって持続的に発展していくためには、経済社会情勢の変化に対応してその構造改革を推進することと併せて、良質かつ低廉な農業資材の供給及び農産物流通等の合理化の実現を図ることが重要であることに鑑み、これらに関し、国の責務及び国が講ずべき施策等を定め、当該施策の一環として事業再編又は事業参入を促進するための措置を講ずること等により、農業者による農業の競争力の強化の取組を支援し、もって農業及び農業生産関連事業の健全な発展に寄与することを目的とする。

19) 農文協編集部・前出注（9）28頁。

20) 田代洋一「農業競争力強化支援法案を斬る一狙いは総合農協つぶし」（2017年2月20日）。農協新聞2017年2月20日記事。農業協同組合新聞HP（www.jacom.or.jp/）から、「農政クロズアップ」の特集をダウンロードできる。

②農業競争力強化支援法1条の問題点

農業競争力強化支援法1条は、目的規定であるが、その条文中に「構造改革」、「合理化」、「事業再編」などの用語が多用されることにより、一連の農業構造改革（農地の集約化、農業経営規模の拡大）を目指す立法者の決意が表明されていると同時に、農業構造改革や競争促進を図ることによっていわゆる「強い農業」ないし「国際競争に打ち勝つ農業」が実現するとの立法者の市場経済に立脚した産業観が垣間見える。

(4) 農業競争力強化支援法の抜粋条文（8条〈抄〉）

①抜粋条文（8条〈抄〉）

8条（農業資材事業に係る事業環境整備）

国は、良質かつ低廉な農業資材の供給を実現する上で必要な事業環境の整備のため、次に掲げる措置その他の措置を講ずるものとする。

1号 農薬の登録その他の農業資材に係る規制について、農業資材の安全性を確保するための、見直し、国際的な標準との調和を図るための見直しその他の当該規制を最新の科学的知見を踏まえた合理的なものとするための見直しを行うこと。

* 2号（農業機械）・3号（農業資材）は略

4号 種子その他の種苗について、民間事業者が行う技術開発及び新品種の育成その他の種苗の生産及び供給を促進するとともに、独立行政法人の試験研究機関及び都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供を促進すること。

②農業競争力強化支援法8条の問題点

農業競争力強化支援法8条4項での「民間事業者」とは、多国籍農業バイオ企業（主として遺伝子組換え作物の種子、そうした種子に対応した農薬・化学肥料の生産・販売を手がける企業）である。多国籍農業バイオ企業で有名な企業として、モンサント(米国:日本モンサント)、デュポン、住友化学などがある。農業競争力強化支援法は、構造改革推進、競争推進、民間事業者の参入促進さらに民間事業者への便宜(知見の提供)を図ることを謳っている。ここで注目すべき事項は、旧種子法の下において、「優良な種子」を安い価格で農業者に提供することによって国民に食料を供給するという公共の利益を実現するために、公金を投入し、公的種子の開発および普及の過程(本稿2.1)において、農業試験場で得られた知見や公的種子事業に協力した農業者の尽力によって得られたノウハウなどを、多国籍農業バイオ企業に提供することを促進することが、妥当であるかが問われている。さらに付言すれば、公的種子事業で得られた知見やノウハウに対して、いかなる形で知的財産権が発生するのか（あるいは公的財産として扱われた結果として知的財産権が発生しないのか）、知的財産権が発生するとすればそれをどのように保護するのが問われている。

3. 種子法廃止と種苗法

3.1 種子法廃止法案の附帯決議

(1) 附帯決議の採択経緯

参議院農林水産委員会が種子法廃止法案を可決した際、廃止法案に賛成した自民、公明、日本維新の会の3党に、民進党を加えた4党が共同提案した附帯決議があわせて採択された²¹⁾。

(2) 附帯決議の内容

- イ 種子の品質確保のため、種苗法に基づき、適切な基準を定め、運用する
- ロ 都道府県の取り組みの財源となる地方交付税を確保し、都道府県の財政部局をふくめ周知徹底に努める
- ハ 都道府県の育種素材を民間に提供するなど連携にあたっては種子の海外流出を防ぐ
- ニ (外資を念頭に)「特定の事業者」が種子を独占し弊害が生じないように努める

(3) 附帯決議の問題点

まず、前掲イおよびロには、「種苗法」(前掲イ)、「地方交付税」(前掲ロ)という、種子法廃止後の新たな法制度を見極めるキーワードが含まれていることに注意が必要である。当然のことながら、種苗法に基づいた新制度および地方交付税を運用するにあたっては、種苗法に基づいた「適切な基準」(前掲イ)が必要となるが、これについては今日に至るまでその具体的な基準が示されておらず、種苗法に基づいた新制度の全体像は依然として不透明なままである。

最後に、前掲ハ・ニは、附帯決議によく見られる「努力義務」を定めたものである。概して、この種の「努力義務」は、当座の混乱を防止するために定められるが、立法努力を通じて、その内容を誠実に履行するかは、極めて疑わしい。

3.2 愛知県議会における種子法廃止関連質疑(同県農林水産委員会：平成29年6月27日)

(1) 質疑と答弁の表記について

愛知県議会における種子法廃止関連質疑について、愛知県議会HP(<https://www.pref.aichi.jp/gikai/>) (議事録)を基に、下記の通り、質疑事項および答弁内容の要約を表記する。質疑は県会議員によってなされ、答弁は農林水産部長によってなされている。そこで、本稿では、質疑事項に番号を附して章立てに表記し「質疑：質疑内容〇〇」のかたちでまとめ、答弁内容を「答弁：答弁内容〇〇」のかたちでまとめる。

(2) 質疑事項1：種子法廃止の理由

質疑：種子法が食糧増産に貢献したにもかかわらず、なぜ廃止されることになったのか。

21) 農文協編集部・前出注〈9〉30頁。

答弁：種子法が廃止された理由は、都道府県が奨励品種を決定し、種子供給を定めた種子法が、民間の品種開発意欲を阻害しているためである。

(3) 質疑事項2：民間企業参入のメリット

質疑：民間が参入することのメリットは何か。

答弁：民間事業者の参入あるいは都道府県との連携により、種子の研究・開発の活性化につながる事が期待されている。

(4) 種子法廃止後に、愛知県が公的種子事業にどのようなかたちで関与するのか

質疑：種子法廃止後、公的種子事業から撤退するのではないか。

答弁：種子法廃止法の附帯決議では、種子法の廃止に伴って都道府県の取組が後退することのないよう、これまでの体制を生かして種子の生産・普及に取り組むに当たっては、引き続き地方交付税措置を確保し、都道府県の財務部も含めた周知を徹底するよう努めることを政府に求めている。また、国は種子法で規定してきた都道府県の役割や種子の安定供給に関する基準は、野菜も含めた全ての作物をカバーする種苗法の告示に追加し、引き続き、優良な種子の生産を担保するとしている。本年7月に、都道府県が種子生産に関わっていく上での留意事項が農林水産省から通知される予定であり、国からの情報を得ながら、本県での安定的な種子供給体制を確保していく。

(5) 民間企業が種子市場を支配することへの懸念について

質疑：民間が参入することで種子価格の高騰や特定の種苗会社に種子を独占される心配はないのか。

答弁：種子法廃止法の附帯決議では、主要農作物種子が、適正な価格で国内生産されるよう努めることに加えて、特定の事業者による種子の独占によって弊害が生じることのないよう努める事が決議されている。

3.3 種苗法（種子法と種苗法の相違点および育成者権の保護とその例外を中心として）

(1) 【表Ⅱ-1】種子法と種苗法のちがい（農文協編集部・前出注〈14〉32頁より抜粋）

	種子法（主要農作物種子法）	種苗法
施行年	1952年（1986年に改正）	農産種苗法（1947年）を1978年の改正で種苗法に改名、1991年に全面改正
目的	主要農作物（稲、麦、大豆）の優良な種子の生産・普及に都道府県がかかわることを定めている	新品種の登録制度など、育成者の権利を保護することに重きが置かれている

(2) 農文協による「種子法と種苗法の関係」に関するまとめ

①種苗法と育成者権

種苗法は育成権（知的財産権）の保護を目的とした法律であり、育成権とは、品種登録された品種について種苗の生産や販売を独占できる権利をいう。農家の自家採種・増殖は「農民の権利」として国際的に承認されているが、近年、育成権が強化される傾向にあり、農家の自家増殖を制限（花などの園芸品目）されている。奨励品種制度（種子法）を廃止して、民間企業や外資参入の動きが強まれば、育成権者権強化の流れのもとで、農家の品種選択の幅が狭まり、種子代の負担も増大することが懸念される²²⁾。

(3) 育成者権とは

①育成権の取得

育成権は、品種登録により発生する（種苗19条1項）。品種登録の出願：品種登録を受けようとする者が農水大臣に所定の事項を記載した願書を提出して行う（種苗5条1項）。

願書記載事項は、出願者の氏名・住所等、出願品種の属する農林水産植物の種類、出願品種の名称、出願品種を育成した者の氏名・住所等、その他農林水産省令で定める事項（種苗5条1項）である。願書に添付する説明書には、出願品種の植物体の特性、それにより他の植物体と明確に別されることになる特性、出願品種の育成および繁殖の方法、種子または種菌を種苗としない品種（栄養繁殖植物の品種）にあっては、植物体の保存状況、出願品種の主たる用途および栽培場の留意事項を記載する（種苗則7条1項）²³⁾。

②育成者権の侵害およびその制限

原則として、権限なく登録品種またはこれと特性により明確に区別されない品種を業として利用する行為は、育成者権を侵害する（種苗20条1項本文）。育成者権者は、業として利用する権利を専有する（種苗20条1項）。後述するように、育成者権が制限される例外的な場合として、「農家の自家増殖」（種苗21条2項本文）がある。

②外国人の権利の享有

日本国内に住所または居所（法人にあっては営業所）を有する外国人は、育成者（その承継人を含む）であれば、品種登録出願をして登録を受け、育成者権その他育成者権に関する権利を享有することができる（種苗10条1項柱書の反対解釈）。種苗法10条1項柱書きの反対解釈によれば、多国籍農業バイオ企業がわが国に現地法人を設立すれば、その現地法人は、農業試験場で開発された優良な種子の遺伝子を組み換えて生み出した作物、すなわち、自らが開発した遺伝子組み換え作物を品種登録出願して登録を受ければ、その遺伝子組み換え作物について育成者権を得ることができることとなる。

(4) 種苗法における育成者権の保護とその例外（農家の自家増殖〈種苗21条2項本文〉）

①下記の場合には、育成者権が制限される。

22) 農文協編集部・前出注(9) 32頁・33頁。

23) 渋谷達紀『種苗法の概要』（経済産業調査会、2014年）33頁・34頁。

- イ「私的かつ非商業的な利用」(種苗20条1項)
- ロ「新品種の育成その他の試験研究のための利用」(種苗21条1項1号)
- ハ「特許に係る方法により育成された品種の利用」(種苗21条1項2号)
- ニ「農業者による自家増殖」(種苗21条2項本文)
- ホ「専用利用権者の専有範囲内における利用」(種苗20条1項但書)
- ヘ「権利の消尽」(種苗21条4項本文)

②「農業者による自家増殖」(種苗21条2項本文)

まず、種苗法においては、前掲①で示した例外を除いては、育成者権が保護されている。しかし、古来より、農業者(農民)が農業を営むために種苗を自家栽培する営みは存在していたし、農業者による自家増殖の営みは、現代に至るまで世界各地で普遍的に継続していることに鑑みて、指摘財産権としての育成者権が制限される場合の一つとして種苗法が認めたものといえよう。

種苗法の文言の解釈について、「農業を営む者で政令で定めるもの」(種苗21条2項本文)とは、「農業を営む個人」もしくは「農地法が規定する農業生産法人」をいう(種苗法施行令5条)。入手できる種苗および入手方法について、農業を営む者(農業者)が種苗に転用する収穫物を得るために用いる登録品種等の種苗は、育成者権者が最初に譲渡した種苗でなければならない。入手の方法は、問屋や農業協同組合を通して入手することでよい²⁴⁾。

種苗に転用できる収穫物は、農業者自身が種苗を用いて得た収穫物でなければならない、市場で入手できる収穫物を種苗に転用する行為には、育成者権の効力が及ぶとされている²⁵⁾。

(5) 育成者権をめぐる争訟のしくみ

①育成者権をめぐる争訟のしくみに関する全体的な概括

育成者権をめぐる争訟は、行政不服審査、行政事件訴訟、損害賠償、差止請求など多種多様な争訟として展開している。しかし、育成者権をめぐる行政不服審査および行政事件訴訟については、一般的な行政救済法の枠組みから逸脱した独自性のある救済制度として確立されておらず、行政救済法理論の枠内に位置づけられている。育成者権をめぐる損害賠償や差止訴訟については、

②行政不服審査

品種登録に不服のある者は、行政不服審査法に基づき、品種登録について行政不服審査が可能(種苗51条)である。しかし、行政不服審査の件数は僅かであり、種苗法においては、品種登録の取消制度がよく機能している²⁶⁾。

③行政事件訴訟

無効確認訴訟(行訴3条4項)と無効確認訴訟の原告適格「法律上の利益」(行訴36条)

品種登録処分無効確認訴訟の原告適格について、「瑕疵のある登録により一般的公益の中に吸

24) 渋谷・前出注〈23〉113頁・114頁

25) 渋谷・前出注〈23〉114頁

26) 渋谷・前出注〈23〉54頁

取解消されることのない個別的利益を侵害されまたは侵害されるおそれのある者は、法律上の利益を有する者として、登録の無効確認訴訟を提起することができる。」²⁷⁾と解されている。この内容は、無効確認訴訟の原告適格に関する一般的な理解の範疇にとどまり、何ら得意な点は見いだせない。また、瑕疵のある品種登録によって自己の法律上の利益を害される者は、登録処分取消訴訟を提起できる²⁸⁾。

④育成者権の侵害に対する法的措置（請求内容）

これには、差止請求（種苗33条）および損害賠償（民法709条+種苗法33条以下の規定）がある。これらの法的措置の内容は、不法行為や差止請求に関する一般的な法制度を基に構築されたものであるが、民事法に属する法制度として民法規定との関連をも含めて一般的な説明が可能なものである。

損害賠償（民709条）の権利行使を容易にするため、民法の不法行為規定（709条）の特則として、種苗法は、逸失利益額の算定（34条1項）、逸失利益額の推定（34条2項）、利用料相当額の賠償請求（34条3項）、過失の推定（35条）、具体的態様の明示義務（36条）、侵害行為の立証または損害の計算のために必要な書類の提出命令（37条）、損害計算のための鑑定（38条）、裁判所による相当な損害額の認定（39条）などに関する規定が置かれている²⁹⁾。

また、民法の不法行為規定（709条）の特則として、種苗法には、上記とは別に、知的財産権の特質に対応した規定として、秘密保持命令（種苗40条～42条）および当事者尋問等の公開停止（43条）がある。秘密保持命令に違反した者には、告訴があったときは、刑事罰が科される（70条）³⁰⁾。信用回復措置請求（種苗44条）は、損害賠償の代替またはこれに追加して、請求できる。

4. 種子法廃止後の法制度

4.1 地方自治法245条の4に基づく「技術的助言」

(1) 技術的助言及び勧告並びに資料の提出の要求（自治245条の4）抜粋

自治245条の4

1項 各大臣（括弧内は省略）又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

27) 渋谷・前出注〈23〉55頁

28) 渋谷・前出注〈23〉58頁

29) 渋谷・前出注〈23〉90頁

30) 渋谷・前出注〈23〉90頁

- 2項 各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、前項の規定による市町村に対する助言若しくは勧告又は資料の提出の求めに関し、必要な指示をすることができる。
- 3項 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、各大臣又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、その担任する事務の管理及び執行について技術的な助言若しくは勧告又は必要な情報の提供を求めることができる。

(2) 関与の法定主義（自治245の2）

国又は都道府県が普通地方公共団体に関与するには、法律又はこれに基づく政令の根拠が必要であることが規定された³¹⁾。

(3) 「技術的助言」（自治245条の4）の意義

まず、「技術的助言若しくは勧告」（自治245条の4）とは、「客観的に妥当性のある行為又は措置を実現するように促したり、又はそれを実施するために必要な事項を示したりすること」である。次に、「技術的」という文言は、「恣意的とも言えるような判断又は意思等を含まない」ことを意味しており、「勧告」という文言は、『『勧告』は、助言よりも強い権限であって、勧告を受けた場合には、勧告を尊重しなければならない義務を負うと解すべきであるが、法律上勧告に従うべき義務を負うものではない。』と一般的に解されている³²⁾。

4.2 平成29年農水事務次官通知の概要

(1) 種子・種苗行政の改革経緯（平成29年農水事務次官通知 I 1ア・イ）

種子・種苗行政の改革経緯を時系列は、下記の通りである。

① 「農業競争力強化プログラム」

（平成28年11月29日農林水産省・地域の活力創造本部〈総理が本部長〉決定）

これに伴い、農業競争力強化支援法が成立した（平成29年農水事務次官通知 I 〈2〉ア）。

② 「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。」（平成29年農水事務次官通知 I イ）

これに伴い種子法は廃止されるよう方向付けられた。

(2) 種苗法の位置づけ

そもそも、種苗法は、「種子その他の種苗の一般法」である（平成29年農水事務次官通知 I 2(3) ①・②）。平成29年農水事務次官通知では、種苗法が育成者権という知的財産権を保護する法律であることを明記されていない点に、注意が必要であろう。平成29年農水事務次官通知

31) 松本英昭『新版逐条地方自治法【第8次改訂版】』（学陽書房、2015年）1109頁。

32) 松本・前出注〈31〉1109頁

種子法廃止と種苗法

では、昭和61年改正で稲、麦類及び大豆を指定種苗制度の対象とし、民間事業者による稲、麦類及び大豆の種子生産への参入促進や、参入に伴う種子流通の広域化、多様化及び複雑化に対応するための措置が講じられたことが強調されている。

(3) 種子法廃止後の都道府県の役割

種子法廃止により、稲、麦類及び大豆の種子に関する都道府県の業務のすべてを、直ちに取りやめることを求めている（平成29年農水事務次官通知 I 3 〈1〉）。しかし、平成29年農水事務次官通知は、下記の抜粋通り、国および都道府県の講ずべき施策をしめす。

平成29年農水事務次官通知 I 3 〈1〉 抜粋

「農業競争力強化支援法8条4号においては、国の講ずべき施策として、都道府県が有する種苗の生産に関する知見の民間事業者への提供を促進することとされており、都道府県は、官民の総力を挙げた種子の供給体制の構築のため、民間事業者による稲、麦類及び大豆の種子生産への参入が進むまでの間、種子の増殖に必要な栽培技術等の種子の生産に係る知見を維持し、それを民間事業者に対して提供する役割を担うという前提も踏まえつつ、都道府県内における稲、麦類及び大豆の種子の生産や供給の状況を的確に把握し、それぞれの都道府県の実態を踏まえて必要な措置を講じていくことが必要である。」

(4) 都道府県が行うべき業務（平成29年農水事務次官通知 I 3 〈2〉）

- ① 農業者や農業団体等との意見交換により、種子・種苗行政のニーズを把握する。
- ② 都道府県の農業者が必要とする種子の調達状況の調査を実行する。
- ③ 民間事業者との連携などを考慮しつつ、都道府県の措置すべきことを整理する。

(5) 稲、麦類及び大豆の種子の品質の確保（平成29年農水事務次官通知 I 4 〈1〉～〈4〉）

- ① 種子の品質確保：「種苗法61条1項に基づく指定種苗の生産等に関する基準」（平成14年4月1日農林水産省告示933号）以下、「生産等基準」
- ② 生産等基準の確認業務：広域種苗業者においては農林水産大臣が、それ以外の種苗業者においては都道府県知事が行う

4.3 平成29年農水事務次官通知の問題点

(1) 平成29年農水事務次官通知の限界

種子法廃止法案の可決後、従来の公的種子事業が廃止される運びとなったが、農業者および農協からの懸念（本稿2.2）を考慮して、附帯決議（本稿3.1）によって、種苗法に基づく新たな種子事業が地方交付税を財源として農業試験場などが機能する形で「継続」されることとなった。その後、種苗法に基づく新たな種子事業の姿が示されることがないまま、言い換えれば、旧種子法に代替する法律が制定されることがないまま、地方交付税を財源に先行き不透明な種子事業が

「継続」されることになった。その後、各都道府県議会（本稿ではその代表例として愛知県議会を取り上げた）での質疑が行われ、旧種子法が廃止された後も地方交付税を財源として種子事業が「継続」されることが強調された（本稿3.2）。しかし、地方交付税を財源とすることはともかくとして、新たな種子事業を運用するときの根拠法および基準法は制定されていないので、新たな種子事業をどのように運用すべきか不透明であるので、都道府県による新制度運用上の混乱を最小限に食い止めるために国が何らかの指針を示すべきことが要請される。そこで、国は、平成29年農水事務次官通知を発することにより、都道府県の要請に応じようとしたが、2018年1月の段階に入っても新たな根拠法および基準法は制定されていない。

このような状況の下にあってもなお、種子法廃止法、附帯決議、平成29年農水事務次官通知のみが存在する現状は変わらない。それぞれの方向性が異なる上に、平成29年度末の現在において、新たな種子制度の根拠法および基準法が存在しないので、行政運用上の混乱が生じる恐れがある。そもそも、新たな法制度を構築するためには、新たな制度のしくみを法律という形（すなわち根拠法）で明確化する必要がある。さらに、いかなる法制度も根拠法が存在するだけでは有効に機能するとは限らないので、根拠法にある許認可制度や行政運用基準を法律という形（すなわち基準法）で明確化する必要がある。

ここで、読者からは、第1に、種子法廃止法が成立したから旧種子法における旧公共種子制度が存在しないことが明確であるし、附帯決議において種苗法を基にしつつ地方交付税を財源とする種子事業が「継続」されること、その行政運用指針として平成29年農水事務次官通知が存在するから、行政運用には混乱が生じないと指摘を受けるかもしれない。さらに、第2に、官民共働や民間化が主流となっている現在においては、旧種子法の時代とは異なり、法律による全国一律の規制に依拠しながら種子制度を構築することが時代錯誤であり、公平かつ自由な競争を支える簡素なルールが存在すればそれで足りるとの指摘がありうる。最後に、地方分権や主流となっている現在においては、旧種子法の時代とは異なり、法律による全国一律の規制に依拠しながら種子制度を構築することが時代錯誤であり、種子法廃止法、附帯決議、平成29年農水事務次官通知に加えて、自治体ごとにこれらを補う条例があれば足りるとの指摘がありえる。

そこで、前述の第1の指摘に対しては、前述の根拠法と基準法が存在しないことが行政運用に混乱を生じさせる原因となることを再び強調しておきたい。さらに付言するとすれば、根拠法と基準法が存在しない状況において、公金を投入して公共的に重要性の高い事業を遂行することが、近年の補助金適正化や重要な公的事業について法的な枠組みを精緻に構築して公平かつ効率的な行政を図る近年の行政運用傾向のみならず、そもそも法治主義原則に違反することを明記したい。私見によれば、種子制度は国の農業政策（すなわち重要基本政策）の根幹であるのみならず農業者を含めた国民の生存（ひいては人権）にも関わる重要な公共政策であることに鑑みれば、法律の留保論においていかなる見解に因るかは別として、本質性理論（重要事項留保説）の見地に立てばなおのこと、根拠法および基準法が制定されるべきであると考えられる。

前述の第2の指摘に対しては、たしかに、自由競争と公平な行政運用は重要な課題であるが、そのためには「簡素なルール」を基準にするだけでは足りず、必然的に、確固とした明確な理念

に基づき柔軟に諸問題に対応できる信頼性の高いルールが求められるべきであり、それは、農業行政（種子制度）の指針であるだけでなく国民に安全な食料を安価に供給するための確固たるしくみ、すなわち、公共の利益を実現するために規制権限や確固たるしくみを確保するために必要不可欠な根拠法および基準法であると考えらる。

上記の第3の指摘については、次の本稿4.2（2）で述べたい。

（2）条例制定権の限界論と新たな行政基準

前述の第3の指摘、すなわち、種子法廃止法、附帯決議、平成29年農水事務次官通知に加えて、自治体ごとにこれらを補う条例があれば足りるとの指摘に対して、どのように考えるべきであろうか。

この問題を考えるにあたり、条例制定権の限界論について概要を述べたい。まず、条例とは、法の存在形式の一つであり、条例は地方議会で制定された法と理解されている。この意味では、法律が憲法上の手続に基づいて国会で制定された法と理解されていることを踏まえれば、法律と条例は議会で制定された議会立法である。ただ、条例は、「法律の範囲内」（憲94条）すなわち「法令の範囲内」（自治14条1項）で定めることができるので、条例制定権には一定の限界が存在することになる。

かつては、法律と条例の関係について、法律先占論が支配していた。しかし、公害防止条例の制定と徳島市公安条例事件最高裁判決（最大判昭和50・9・10刑集29巻8号489頁）を契機として、条例が法律に抵触するか否かを判断するときには、徳島市公安事件最高裁判決の判旨がいうように、すなわち、「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比させるのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。」（傍線は國井が付した）という判旨に沿って、判断されるようになった。

さて、新たな種子制度の運用に戻るが、種子法廃止後の新たな種子制度について新たな法律が制定されていないので、法律が存在しないことから、各都道府県は、新たな種子制度について自由に条例を制定できることになる。

しかし、平成29年農水事務次官通知が「技術的助言」（自治245条の4）として発せられたことを考慮すると、都道府県（地方公共団体の一つ）は、平成29年農水事務次官通知に沿った内容の条例を制定すべきかが問題となる。地方自治法245条の4の「技術的助言」の内容は、地方公共団体を法的に拘束するものではない（本稿4.1）。そうなれば、都道府県は、平成29年農水事務次官通知に拘束されずに多種多様な条例を制定することができるはずであるが、多くの都道府県は、平成29年農水事務次官通知に準拠して、種苗法に基づき地方交付税を財源とする制度を前提として、条例を制定するのではなからうか（例えば愛知県〈本稿3.2参照〉）。

ところで、かつて、警察庁や都道府県警の指導の下で、暴力団を排除するという目的を共通にしながら各都道府県と市町村が別個に暴力団排除条例を定めた前例がある。そうすれば、市町村が種子事業に関する独自の条例（すなわち都道府県条例と異なる条例）を定める可能性も捨てき

れない。あくまでも可能性としての問題になるが、一方では、都道府県が種苗法に基づき地方交付税を財源とする種子制度を条例化しつつも、他方では、市町村レベルで種苗法が育成者権の例外として認めた「農業者による自家増殖」（種苗21条2項本文）を保護育成することを目的として都道府県とは異なる条例を制定することもありえるのではないだろうか。

たとえば、このような場合はどうだろうか。一方では、都道府県は、種子法廃止法、附帯決議、平成29年農水事務次官通知さらに農業競争力支援化法（特に同8条）に準拠して、農業試験場と多国籍農業バイオ企業が連携しつつ種子の開発および普及をする新種子制度を条例化して、遺伝子組み換え作物の「普及」を図ることができる。他方では、市町村は、地元特産の稲を多国籍農業バイオ企業から保護する目的で、平成29年農水事務次官通知および農業競争力支援化法（特に同8条）が志向する制度とは正反対の制度、すなわち「農業者による自家増殖」（種苗21条2項本文）を保護育成することを目的として市町村の公金を支出しつつ、遺伝子組み換え作物ではない地域特産農産品の普及を目指す制度を条例化することもできよう。

上記の事例において、都道府県条例と市町村条例の関係を考察するに当たり、さらには、市町村条例が「法律の範囲内」（憲94条）であるか否かを見極めるに当たり、徳島市公安条例事件最高裁判決が有効な判断基準となり得るだろうか。これが有効な判断基準になり得るとしても、「法律」として想定されるのは、種子法廃止法、農業競争力支援化法（特に8条）、種苗法、附帯決議、さらに平成29年農水事務次官通知に留まるのであろうか。おそらく、これらの法令にとどまらず、種の多様性条約（カタルヘナ条約〈本稿1.1参照〉）が、法の存在形式としての条約にも行政が準拠すべきであると考慮すべきではないか。

5 結びにかえて

本稿では、農業自由化の一環として旧種子法が廃止され、その後の種子制度が不透明になったことを批判しているが、その内容の根幹的な部分については、平成29年農水事務次官通知の問題点（本稿4.3）で、根拠法および基準法の欠如について強調したので、紙面の制限もあるので、繰り返さない。そのほかの問題について、下記の通り、述べたい。農業自由化が推進される過程では、良質な食糧の安定供給という公共目的を実現するために制定された農業関連法（農地法、農業委員会法など）の根幹的な内容を骨抜きにすることがよく見られたが、代替制度を構築することもなく、種子法廃止法により旧種子法を廃止するがごとき前代未聞の事態が進行した。この問題は、国民の重要関心事であるべきはずであるが、放送メディアも新聞メディアも旧種子法廃止問題についてはほとんど報じていないのが現実であった。さらに、農地法、農業委員会法、農業協同組合法については書籍や論文も多く存在していたが、旧種子法については少なくとも行政法分野では論文すら存在しない状況であった。しかし、農協および農文協は、農文協編『種子法廃止でどうなる？—種子と品種の歴史と未来—』（農文協、2017年）を世に送り出したが、これは旧種子法の下での公共種子行政を知る上での貴重な資料であると同時に、今後、新たな種子制度を構築するときに参照すべき書籍であると考えられる。

種子法廃止と種苗法

本稿の執筆を通じて、農業法の研究は、土地法的な観点（農地法などに関する研究）、環境法的な視点（遺伝子組み換え作物規制などに関する研究）、農業者および農業団体を保護する法的枠組みを構築する視点（農業協同組合法などに関する研究）に加えて知的財産法的な視点（種苗法などに関する研究）がさらなる重要性を増したことを認識させられた。最後に、いまいちど、種子法廃止問題というテーマが存在することを世に広く知らしめた、久野秀二教授の玉稿および久野秀二教授に心より感謝を申し上げて、筆を置きたい。