

[論文]

種子法廃止後における公共種子制度の展開 (1)

國 井 義 郎

名古屋学院大学法学部

要 旨

主要農作物種子法（種子法）の廃止後、国と都道府県によって優良な公共種子を提供する公共種子制度の行方が懸念された。国は、暫定措置として、公共種子の開発及び普及を財政的に支援する枠組みを運用した。しかし、公共種子制度の法的根拠がない状況が継続する中で、一部の都道府県において公共種子制度を条例によって再構築する動向が展開している。そこで、本稿では、公共種子制度を条例化した種子条例の概要および公共種子制度の今後の課題を考察する。

キーワード：種子法，種子条例，遺伝子組換作物

Development of legislations by local-government after repeal the Seed acts (Part. 1)

Yoshio KUNII

Faculty of Law
Nagoya Gakuin University

1. はじめに

1.1 本稿の狙い

私は、かつて、①旧「主要農作物種子法」(昭和27年5月1日法律第131号、平成29年4月14日廃止、以下「種子法」という)が、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の根拠法として存在していたこと、②その後、種子法を廃止し、種苗法に準拠しつつ種苗の知的財産権保護を図る法制度への転換が試みられたが、③農業行政や農業生産現場の混乱が生じたため、種子法廃止後には、農林水産省事務次官通知「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、以下「平成29年農水事務次官通知」という)により、公共種子事業が継続されること及びその財政的措置を当面の間継続する旨を決定するまでの過程を追い、④種子法廃止後の法制度上の諸問題について、旧種子法、農業競争力強化支援法、種苗法、種苗法施行規則などについて検討しつつ、旧種子法の規律内容を復活する条例を自由に制定できることを述べた¹⁾。前稿において、私は、種子法廃止に対して反対の立場から法制度分析を行った。なお、その折、同時期に成立していた、種子条例についての個別的な分析は、他日を期することとして、前稿では行わなかった。

その後、神山智美准教授によって、①種子法廃止後の種子条例および種子要綱等の制定状況やそれらの特徴、②多様な需要に応じた種子が自由に開発されるべきとの見地から、種子法の廃止に賛成し、かつ、種子法の下で国の指導により画一的な規格に準じた公共種子開発が行われてきた路線(規定品種生産型の農業)から、種子条例および種子要綱等が制定されることによって、地方分権的で民間事業者も自由に参入できる官民共同型の種子開発の可能性が開かれたことを積極的に評価する見解が公表された²⁾。さらに、神山智美准教授は、前出の①と②の主張をしつつ、①種子条例、種苗条例および種子要綱等の制定状況をさらに追いつその分析内容を更新しつつ、②令和2年の種苗法改正案(審議未了により廃案)を踏まえた分析を深化させている³⁾。その後、その続編も公表している⁴⁾。

私は、神山智美准教授の一連の論文に接し、種子条例、種苗条例および種子要綱等の制定状況やその共通点および相違点を、明解かつ的確に分析整理した手法、とりわけ、その最新版の成果の真骨頂ともいえるべき「図表3 各都道府県で制定された種子条例等」(神山・前出注〈3〉100頁・101頁)および「図表4 制定済みの種子条例等の比較」(神山・前出注〈3〉102頁～104頁)をまとめ上げたことに対して、心より敬意を表する次第である。

しかし、私は、第1に、種子条例、種苗条例及び種子要綱等がほぼ各道府県で制定されている現状

-
- 1) 國井義郎「種子法廃止と種苗法」名古屋学院大学論集(社会科学編)54巻4号67頁～85頁。
 - 2) 神山智美「種子法廃止と種子条例制定に関する一考察—規定品種生産型の農業から脱却する地方行政と農業者—」富山大学経済論集65巻3号81頁～149頁。神山智美准教授の見解①については同127頁～142頁を、見解②については同142頁～149頁を参照。
 - 3) 神山智美「種子法廃止と2020年度種苗法改正案から考える行政の役割と種子条例・種苗条例の今後(上)」自治総研501号71頁～106頁。
 - 4) 神山智美「種子法廃止と2020年度種苗法改正案から考える行政の役割と種子条例・種苗条例の今後(下)」自治総研502号19頁～57頁。

種子法廃止後における公共種子制度の展開 (1)

に鑑みれば、条例及び要綱等の条項を項目ごとに一覧表という形式で簡明に示す手法には大きなメリットがあることを認めつつも、①各条令及び要綱等が旧種子法の制定内容からどの程度異なるのか(独自性)、視点を変えれば、②各条令及び要綱等がどの程度まで旧種子法の制定内容を復活させる形で制定されているのか(共通性)という観点から、種子法廃止後に成立した各条令及び要綱等を新たに分析し直す作業が必要と考えた。

次に、前述の2つの視点から新たな分析を提示することにより、一旦は廃止された種子法の規制内容が、その後、種子条例、種苗条例及び種子要綱等により継承されつつ新たな展開を見せたことを示し、各条令等を通じて自治体による公共種子事業の多様性を保ちつつ、そうした成果をさらに発展させるため新たな種子法制度を構築することが望まれるのではないかと考えた。これら2つの観点から、本稿をしたためた。

本稿は、1で公共種子制度の概略(種子法廃止の前後)を述べ、2で種子条例および種子要綱等の展開状況を追い、3で新たな公共種子制度がいかにあるべきかを提示する。

なお、公共種子制度という概念について、本稿では、①安全な主要農作物(稲や麦等を中心とする穀物)を安定的に供給するため、②政府(国および自治体)の責任において、③かかる農作物の優良な種子を生産者に対して安価かつ継続的に供給することを目的として、④予算を通じた公金の支出を継続することを前提としつつ実施される公共種子事業を法的に根拠づける法制度と定義したい。

1.2 公共種子制度と種子法

(1) 種子法廃止前の公共種子制度

種子法廃止前においては、公共種子制度は、その根拠法である種子法(以下その条項を示すときは「種子〇条」と表記する)、種子法の解釈運用基準である「主要農作物種子制度運用基本要綱」(61農蚕第6786号農林水産事務次官依命通知昭和61年12月18日・最終改正平成27年9月30日、以下「種子法運用基本要綱」という。種子法廃止と同時に削除。)および「主要農作物種子制度の運用について」(61農蚕第6800号農林水産省農蚕園芸局長通知昭和61年12月18日・最終改正平成27年9月30日、以下「種子法運用通知」という。種子法廃止と同時に削除。)が国の立法として存在し、各都道府県が種子法・種子法運用基本要綱・種子法運用通知に準拠した条例、要綱等を定めて運用していた。

まず、種子法とは、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付けた法律である(種子1条)。「主要農作物」(種子1条)とは、稲、麦、大豆の主食穀物である(種子2条1項)。種子法は、公共種子制度の根拠法として、第1に、公共種子を開発する過程を厳格に規律することにより、都道府県に対して、公共種子(新品種)のみならず原種(採種稲の種子)や原原種(原原種の大本の種子)の生産を行うことや、種子生産ほ場(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)。この規定は、①新品種の開発に失敗した場合であっても、原種および原原種が多品種と交雑せずに生産され続けることによって、次の新品種開発の機会に備えつつ、危機管理を行う上で重要な規定であると同時に、種子の多様性を維持するうえでも極めて重要な規定である。第2に、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)が公共種子の生産に必要な予算を手当とする根拠法でもある。種子法(平成10年改正前)には、種

子法に基づいて補助金が支出されていたが、平成10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⁵⁾。種子法と主要農作物種子法施行規則（昭和27年農林省令第39号。以下「種子法施行規則」という）が一体となって、公的種子制度の根本事項を定めていた。

種子法運用基本要綱は、種子法の規定を受けて、①種子法運用の基本方針（同第1）、②奨励品種の決定基準および奨励品種審査会に関する事項（同第2）、③主要農作物種子計画（以下「種子計画」という）の策定に関する事項（同第3の1）、④種子生産ほ場面積の上限の決定等（同第3の2）、⑤原種及び原原種の生産（同第4）、⑥指定種子生産ほ場の指定（同第5）、⑦ほ場審査及び生産物審査（同第6）、⑧優良な種子の生産及び普及のための勧告、助言及び指導（同第7）、⑧予算措置（同第8）及び⑨その他（同第9）を規律していた。

種子法運用通知は、とくに、①原種原原種の生産に当たっての運用方法（同第3）、②指定種子生産ほ場の指定に当たっての運用方法（同第4）、③ほ場審査及び生産物審査に当たっての運用方法（同第5）および④その他（主要農作物の種子の価格、災害等緊急時の種子確保対策など〈同第6〉）を規律していた。

すなわち、種子法は公共種子制度の根本事項について定め、種子法運用基本要綱は種子法の運用方針を詳細に定め、種子法運用通知は上記①から③までの技術的事項および手続きなどを定めていた。とりわけ、原種及び原原種の生産に当たっては、a原種及び原原種と多品種の交雑防止の見地からは場管理を徹底すること、b原種及び原原種の保存のため厳密な検査をすべきこと（種子法運用通知第3）、指定種子生産に当たっては、指定種子の品質を守るためほ場管理を徹底すること（種子法運用通知第4）が詳細に規定されている。

たしかに、種子法の廃止に伴い上記の規定も削除されたが、本稿2で詳述するように、公共種子制度の根本規定、運用基準及び技術的事項などの内容は、種子条例、種苗条例および種子要綱などに引き継がれている。

1.3 種子法廃止後の公共種子制度

(1) 種子法廃止

農薬や化学肥料に強い耐性をもつ遺伝子組み換え種子が民間企業（化学企業）により開発されたのに伴い、我が国の遺伝子組み換え種子の普及をもくろんで、種子法が廃止されることになった⁶⁾。久野秀二教授は、第1に、そもそも種子の遺伝資源は農民などの手による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ところ、種子法の代替法を用意することなく廃止することは愚策であると批判する⁷⁾。第2に、種子法廃止により、育成者権（知的財産権）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、食料安全保障の政策課題が軽視されると批判する⁸⁾。

5) 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。

6) 國井・前出注（1）71頁・72頁。

7) 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）2頁。

8) 久野・前出注（7）3頁。

種子法廃止後における公共種子制度の展開 (1)

種子法廃止後の公的種子制度は、後述の「種子法廃止法案の付帯決議」により継続されたが、反面、農業競争力強化支援法8条4号、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。以下、「平成29年農水事務次官通知」と表記する）の趣旨が強引に導入されることとなった。

(2) 種子法廃止法案の付帯決議

種子法廃止法案の付帯決議には、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含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「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」旨が明記されている。

(3) 農業競争力強化支援法

①抜粋条文（8条）＊傍線は國井が付し、8条1号～3号を省略した。

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）、2号（農業機械）、3号（農業資材）は省略

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1条の条文に「構造改革」、「合理化」、「事業再編又は事業参入を促進」など、農業構造改革を目指す決意が表明されている点に注目すべきであろう⁹⁾。本稿と関連して、農業競争力強化支援法8条4号は、種子その他の種苗について、「民間事業者」（多国籍農業バイオ企業など）が行う遺伝子組み換え種子の開発を促進するために、都道府県などが有する「種苗の生産に関する知見」を民間事業者に提供するよう働きかける根拠規定となりうる¹⁰⁾。

(4) 平成29年農水事務次官通知

①「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）

②稲、麦類及び大豆の種子の品質の確保のため、「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」という）に準拠し、生産等基準の確認業務は、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

9) 國井・前出注 (1) 74頁。

10) 國井・前出注 (1) 74頁。

県知事が行う（平成29年農水事務次官通知I 4〈1〉～〈4〉）。

③平成29年農水事務次官通知は、「技術的助言若しくは勧告」（自治245条の4）に該当するので、国は、都道府県に対して、恣意的ともいえるような判断又は意思を含まない形で助言または勧告できる。勧告は助言よりも強い権限であるが、都道府県は、勧告を尊重する義務を負う反面、法律上勧告に従う義務は負わないと解されている¹¹⁾。

2. 公共種子制度（種子条例および種子要綱）の展開

2.1 種子要綱・種子要領を制定している府県

(1) 種子条例を制定していない自治体

この範疇に属する自治体としては、種子条例を制定している21道県（本稿別表2）を除いたすべての都府県、すなわち、青森県、岩手県、秋田県、福島県、東京都、神奈川県、静岡県、滋賀県、奈良県、大阪府、京都府、岡山県、山口県、島根県、香川県、高知県、愛媛県、徳島県、福岡県、佐賀県および沖縄県である。

(2) 種子要綱を制定している自治体

東京都は公共種子事業を行っていないので、種子条例も種子要綱も制定していない。山梨県は、公共種子事業に要する経費について、地方交付税措置を講じている。

したがって、上記（本稿2.1〈1〉）で列挙した自治体から、東京都を差し引いた数府県が種子要綱もしくは種子要領を制定していることになる（【別表1-A】を参照）。なお、【別表1-A】は、神山・前掲注（3）100頁・101頁掲載の「図表3各都道府県で策定された種子条例等」から、後に種子条例を制定した県（群馬県、千葉県、広島県）を国井が削除し、沖縄県特別栽培農作物認証要綱を追加したものである。

この範疇に属する自治体においては、旧種子法における公共種子制度を、(a) 府県が種子事業を行う旨を定めた規定（公営種子事業）、(b) 公的種子の開発および管理に必要な技術的事項に関する規定（技術的事項）、(c) 公共種子事業に対して交付金が支出する旨の規定（交付金支出）を、条例という法形式によってではなく、種子要綱または種子要綱によって規律している。すなわち、これらの要綱は、旧種子法が規律していた根本事項、運用基準及び技術的事項などの内容（種子法運用基本要綱及び種子法運用通知）を引き継ぎ、要綱という形式で復活させたものといえる。

単なる種子要綱にとどまらず、遺伝子組み換え種子や農薬等の使用を規制し、環境保全まで視野に入れた要綱も存在する。沖縄県特別栽培農産物認証要綱がその典型例である。

沖縄県は、平成31年の時点で、沖縄県主要農作物種子生産取扱基本要綱の制定を目指していたが（沖縄県経済労働委員会〈平成31年第2回定例会〉同記録第4号）、同要綱を制定していない。しかし、沖縄県特別栽培農産物認証要綱は、沖縄県内で生産される特別栽培農作物の認証に関し必要な事項を

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

種子法廃止後における公共種子制度の展開（1）

【別表1-A】種子要綱または種子要領により公共種子事業を規律する府県

府県名	要綱名	施行日
青森県	主要農作物種子基本要綱	令和元年4月1日
岩手県	稲，麦類及び大豆の趣旨の生産等に関する要綱	平成30年4月1日施行
秋田県	主要農作物種子基本要綱	平成30年4月1日施行
福島県	主要農作物種子生産取扱基本要綱	平成30年4月1日施行
神奈川県	稲麦等種子対策要綱	平成30年4月1日施行
静岡県	主要農作物採種事業の実施について	平成30年3月26日施行
滋賀県	水稲，麦類及び大豆の種子供給に係る基本要綱	平成30年4月1日施行
京都府	主要農作物種子生産及び供給事業実施要綱	平成30年4月1日施行
和歌山県	主要農作物採種事業実施要領	昭和37年8月23日施行
島根県	主要農作物種子事業実施要綱	平成30年4月1日施行
岡山県	稲，麦類及び大豆の種子供給に係る基本要綱	平成30年4月1日施行
山口県	主要農作物種子生産実施要綱	平成30年4月1日施行
徳島県	稲，麦類及び大豆種子生産実施要綱	平成30年4月1日施行
香川県	主要農作物採種事業実施要領	平成30年4月1日施行
愛媛県	主要農作物採種事業実施要領	平成30年4月1日施行
高知県	主要農作物種子生産要綱	平成30年4月1日施行
福岡県	稲，麦類及び大豆の種子の安定供給に関する基本要綱	平成26年12月25日施行
佐賀県	主要農作物種子生産基本要領	平成31年1月30日施行
長崎県	主要農作物種子制度基本要領	平成30年4月1日施行
大分県	主要農作物種子制度基本要綱	平成30年4月1日施行
沖縄県	＊主要農作物種子生産取扱基本要綱は制定されていないが、 下記の要綱・要領等が制定されている。 特別栽培農作物認証要綱 特別栽培農産物認定要綱実施要領 特別栽培農産物認定制度適用要件 特別栽培農作物認証基準 特別栽培農産物認証審査会設置要領 特別栽培農産物認証表示基準 特別栽培農産物専門委員会設置要領	平成29年4月1日施行

定め、その品質と信頼性を確保することにより、県産農産物の生産振興及び流通の円滑化を図るとともに、土壌の性質に由来する農地の生産力を発揮させることを基本原則とした環境保全型農業の推進に資することを目的としている（同要綱1条）。「特別栽培農産物」とは、特別栽培農産物に係る表示ガイドラインに基づき、節減対象農薬及び化学肥料の窒素分量を、慣行栽培（沖縄県内における平均的な栽培方法）で行われている使用回数（量）の5割以下で生産された農産物と定義されている（同要綱）。このように、特定栽培農作物は、ブランド農作物として付加価値を有する産品であるが、そ

の生産過程（当該農作物の種子、種苗及び収穫物の調整を含む〈同要綱3条〉）、農薬等の使用について規制されて生産されることとなる。特別栽培農産物の認証（同要綱9条）は、種子法7条1項の規定内容を彷彿とさせるものとなっている。特筆すべきは、沖縄県特別栽培農産物認証実施要領4条4項で、栽培責任者は、遺伝子組み換え技術により育成された種子及び種苗を使用してはならないと定めていることである。

2.2 種子条例を制定している道県

(1) 種子条例を制定している自治体

既に種子条例を施行済みの道県としては、兵庫県、新潟県、埼玉県（これら3県条例は平成30年4月1日施行）、山形県（平成30年10月16日施行）、富山県（平成31年1月1日施行）、福井県、北海道、宮崎県、岐阜県（これら4道県は平成31年4月1日施行）、鳥取県（令和元年7月4日施行）、熊本県（令和元年12月20日施行）、長野県、宮城県、栃木県、茨城県、石川県、鹿児島県（これらの県条例は令和2年4月1日施行）、これらに続いて令和2年に施行されたのは、群馬県（同年6月23日施行）、三重県（同年9月1日施行）、広島県（同年7月6日施行）および千葉県（同年10月20日施行）がある。

別表1は、地方自治研究機構ホームページ（<http://www.rilg.or.jp/htdocs/index.html>）掲載の「農作物の種子に関する条例」（同ホームページ「法制執務支援」から「条例の動き」にアクセスすれば閲覧できる）を基に作成し、國井がこれに愛知県「主要農作物の品種の開発並びに種子の生産及び供給に関する条例」を末尾に追加したものである。

(2) 種子条例及び種苗条例の分類

①種子条例の分類

種子条例は、公共種子制度の根本事項（種子法及び種子法施行規則）、その運用基準及び技術的事項（種子法運用基本要綱及び種子法運用通知）を引き継ぎ、それらの規律内容を条例という法形式で具体化した条例である。種子条例には、旧種子法時代の公共種子制度に関する規律を復活させた、旧種子法復活条例と、その内容に新たな基本理念を追加しその具体化まで視野に入れた、基本理念追加型条例に分類することができる。なお、以下においては、各道県の種子条例を示すとき、各条令名ではなく、「〇〇県種子条例」または「△△県種苗条例」と表記する。

②旧種子法復活条例

旧種子法復活条例といえども、種子法廃止後の立法状況や社会状況を反映して、細部において微妙な差異がみられるものの（後掲【別表3】を参照¹²⁾、前述した種子要綱や種子要領と同じく、公共種子制度の根本事項、その運用基準及び技術的事項に関する規律内容を復活させたという点で、規律内容が一定である。すなわち、この範疇に属する自治体においては、旧種子法における公共種子制度を、(a) 都道府県が種子事業を行う旨を定めた規定（公営種子事業）、(b) 公的種子の開発および管理に必要な技術事項に関する規定、(c) 公共種子事業に対して交付金が支出する旨の規定（交付金支出）

12) そうした「差異」の具体例としては、神山・前出注(3)103頁・104頁の注記1～19を参照されたい。

種子法廃止後における公共種子制度の展開（1）

【別表2-A】種子条例により公共種子事業を規律する道県

同県名	条例名	公布日	施行日
兵庫県	主要農作物種子生産条例	平成30年3月22日公布	平成30年4月1日施行
新潟県	新潟県主要農作物種子条例	平成30年3月20日公布	平成30年4月1日施行
埼玉県	埼玉県主要農作物種子条例	平成30年3月20日公布	平成30年4月1日施行
山形県	山形県主要農作物種子条例	平成30年10月16日公布	平成30年10月16日施行
富山県	富山県主要農作物種子条例	平成30年9月28日公布	平成31年1月1日施行
福井県	福井県主要農作物の品種の開発および種子の生産に関する条例	平成31年3月11日公布	平成31年4月1日施行
北海道	北海道主要農作物等の種子の生産に関する条例	平成31年3月15日公布	平成31年4月1日施行
宮崎県	宮崎県主要農作物等種子生産条例	平成31年3月22日公布	平成31年4月1日施行
岐阜県	岐阜県主要農作物種子条例	平成31年3月27日公布	平成31年4月1日施行
鳥取県	鳥取県農作物種子条例	令和元年7月4日公布	令和元年7月4日施行
長野県	長野県主要農作物及び伝統野菜等の種子に関する条例	令和元年7月16日公布	令和2年4月1日施行
宮城県	宮城県主要農作物種子条例	令和元年10月11日公布	令和2年4月1日施行
栃木県	栃木県奨励品種の優良な種苗の安定供給に関する条例	令和元年12月20日公布	令和2年4月1日施行
熊本県	熊本県主要農作物の種子の生産及び供給に関する条例	令和元年12月20日公布	令和元年12月20日施行
茨城県	茨城県主要農作物種子等条例	令和元年12月25日公布	令和2年4月1日施行
石川県	石川県主要農作物種子条例	令和2年3月26日公布	令和2年4月1日施行
鹿児島県	鹿児島県主要農作物の種苗の安定供給に関する条例	令和2年3月27日公布	令和2年4月1日施行
群馬県	群馬県主要農作物種子条例	令和2年6月23日公布	令和2年6月23日施行
三重県	三重県主要農作物種子条例	令和2年6月30日公布	令和2年9月1日施行
広島県	広島県主要農作物等種子条例	令和2年7月6日公布	令和2年7月6日施行
千葉県	千葉県主要農作物等種子条例	令和2年10月20日公布	令和2年10月20日施行
愛知県 (追加)	主要農作物の品種の開発並びに種子の生産及び供給に関する条例	令和2年3月25日公布	令和2年4月1日施行

を、種子条例（多くの場合a「公営種子事業」およびc「交付金支出」）や種子条例施行規則（多くの場合b「技術的事項」）などによって定められることによって復活させている。この範疇には、兵庫県種子条例、新潟県種子条例、埼玉県種子条例、山形県種子条例、富山県種子条例、福井県種子条例、宮崎県種子条例、鳥取県種子条例、長野県種子条例、石川県種子条例、鹿児島県種子条例、群馬県種子条例、三重県種子条例が挙げられる。

【別表3】種子条例および種苗条例における「差異」の具体例（「各同県の条例の主要な内容」<前掲・地方自治研究機構ホームページ>および各条例を基に國井が作成，特に⑧は國井が追加した）

項目	一般的な条例の内容，各条例における「差異」の具体例および条項
①対象	一般的な条例：「稲，大麦，小麦及び大豆」（下記の各条例でも共通） a 北海道条例：「小豆，えんどう，いんげん及びそば」を追加（2条） b 長野県条例：「そば」を追加（2条） c 宮崎県条例：「そば」を追加（2条） d 茨城県条例：「そばその他知事が定める作物」を追加（2条） e 千葉県条例：「落花生」を追加（2条2号） f 鹿児島県条例：「さとうきび」を追加（2条1号）
②「種苗」に関する言及	a 栃木県条例：「奨励品種の優良な種苗の安定的供給の促進を目的」（1条），「いちごその他の園芸作物」（2条）を奨励品種の対象とする b 鹿児島県条例：「主要農作物の優良な種苗の安定的な生産及び供給を目的」（1条）
③種子計画	一般的な条例：知事又は県が種子計画を策定する a 鳥取県条例：原則として知事が種子計画を策定するが（5条），指定種子改良団体が指定された指定農作物の種類について種子計画を策定する（14条・15条） b 長野県条例：種子管理団体の長が県と協議の上で種子計画を策定する（8条） c 栃木県条例：種苗生産等計画策定者が知事と協議して種苗生産等計画を策定する（4条）
④原種及び原原種の生産	a 道県のみが生産：北海道条例，群馬県条例，埼玉県条例，千葉県条例，兵庫県条例，岐阜県条例，広島県条例，宮崎県条例，熊本県条例 b 長野県条例：原原種は県が生産し，原種は種子管理団体が生産する（9条）
⑤種子生産は場指定及びは場審査	一般的な条例：知事が種子生産は場の指定と審査を行う a 指定ではなく「届出」：長野県条例10条，宮城県条例11条，広島県条例9条 b 指定ではなく「設置の指導」：岐阜県条例7条 c 指定・審査等の規定なし：埼玉県条例，栃木県条例
⑥伝統野菜や野菜等農作物に関する言及	一般的条例：言及なし A 長野県条例：伝統野菜等の種子について生産等に係る支援あり（13条） B 広島県条例：野菜等農作物も特定品種に加え知事の種子保存義務の対象とする（12条）
⑦知的財産権保護の規定	知的財産権保護の規定あり：北海道条例14条，栃木県条例9条，愛知県条例6条2項
⑧財政的措置（國井追加）	一般的な条例：公共種子の開発及び普及に対し財政措置の明文規定あり 新潟県条例，富山県条例及び兵庫県条例：財政措置の明文規定なし * しかし，既に公共種子の開発及び普及については一般財源化された。 この意味において，財政措置の明文化規定の存否は，相対的な差異といえよう。

③基本理念追加型条例

この範疇に属する条例は，北海道種子条例（⑤で詳述する），宮城県種子条例，熊本県種子条例，茨城県種子条例，広島県種子条例，愛知県種子条例，岐阜県種子条例が挙げられる。ここで，各条令が目指す基本理念を概観したい。

宮城県種子条例3条は，「主要農作物の種子の生産及び普及は，本件の農業の持続的な発展及び良質な主要農産物の安定的な供給に資することを旨として行われなければならない（1項）。主要農作

種子法廃止後における公共種子制度の展開（1）

物の種子の生産及び普及は、県、種子生産者、関係機関等、指定採種団体その他関係者が相互に連携し、及び協力することにより推進されなければならない（2項）。」と定める。このように、宮城県種子条例3条2項は、公共種子事業において官民協働に努める旨を基本理念として定めている点で、種子法時代の規定とは異なるものといえよう。このように、公共種子事業における官民協働を謳う条例規定としては、愛知県種子条例3条3項、宮城県種子条例3条2項のほか、熊本県条例3条3項、岐阜県種子条例2条3項、茨城県種子条例3条、広島県種子条例3条1項、北海道種子条例3条2項がある。

さらに、岐阜県種子条例のように、条例制定に至る経緯、食料自給率の低下や輸入農作物の増加への懸念などを前文に盛り込む条例もある。さらに、同条例は、「長年培ってきた地域の財産である主要農作物の種子」を守る旨の決意が高らかに宣言されている点において、公共種子制度の存在意義を明記した優れた条例であるといえよう。

岐阜県種子条例

前文

私たちは、地域の気象や土壌等により育まれてきた、米、麦、大豆をはじめとした農作物により、豊かな食生活を享受してきた。また、地域に根差したこれらの農作物が、長い間、地域に伝わり、本件農業を支え、清流の国の美しい農村風景と文化をつくり出してきた。

一方、我が国の食料自給率の低下やグローバル化の進展に伴う輸入農作物の増加などにより、将来の食料の安定供給と農作物の安全・安心、地域に根差した農作物の衰退に対する不安の声も高まっている。毎日の食生活に密接に関連する、安全・安心な主要農作物の安定的な供給や本県農業の持続的な発展のためには、県民や関係者の理解を深め、地域に根差した主要農作物を保存し、継承していくことが不可欠である。

ここに、長年培ってきた地域の財産である主要農作物の種子を守り、次代へ引き継いでいくための施策を推進するとともに、その必要性についての県民の理解を促進するため、この条例を制定する。

また、愛知県種子条例6条のように、「県は、県に蓄積された知識、技術及び経験を活用して、県内の気象、土壌その他の自然要件に適した主要農作物の品種の開発を行うよう努めるものとする（1項）。県は、前項の開発のため、民間事業者等との連携に努めるとともに、主要農作物の多様な種子の収集及びその特性の評価を行い、並びに有用な遺伝資源を蓄積し利用するものとする（2項）。」と、民間事業者と連携しつつ新品種を開発する旨を定めるものもある。

④種苗条例

この範疇に属する条例として、栃木県種苗条例がある。

たしかに、栃木県種苗条例は、条例中の文言において「種子」という用語を避け、「種苗」という用語を用いており、何よりも、奨励品種について、「県が育成（種苗〈平成10年法律第83号。以下『法』という。〉第3条第1項に規定する育成をいう。以下同じ。）をしたいちごその他の園芸作物の品種並びに稲、大麦、小麦及び大豆の品種のうち、第7条の規定により指定された品種をいう。」という定義規定（同条例2条1号）において、同条例が種苗法に準拠した条例である旨を明らかにしている。

そうになると、神山智美准教授が指摘するように、種苗法に準拠した条例であり、条例制定限界論が妥当する条例といえる¹³⁾。ある意味では、同条例は、前述の平成29年農水事務次官通知に最も忠実な条例といえよう。県は、種苗生産等計画策定者、育苗事業者、種苗生産者その他関係者と連携し、奨励品種のうち県が育成をした品種に係る知的財産権を保護するものとし、当該知的財産権の活用に努めるものとする（同条例9条）。このように知的財産権の保護、公共種苗事業を官民協働でなすことまで謳っているのだから、平成29年農水事務次官通知が想定した条例の制定内容であったともいえる。

その反面、奨励品種の原種苗等の生産について、種子法廃止前の原種・原原種生産に関する規定を想起させるような制定内容となっている（同条例8条）。種苗法に準拠しつつも、種子法廃止前の立法内容からも完全には離脱しえていない点が興味深い。

なぜ、種苗条例の範疇に属する条例が、栃木県種苗条例の後に続かなかったのか。私見によれば、その理由は、条例という法形式によってであれ、要綱や要領によってであれ、道府県にとって重要なことは、公共種子制度あるいは公共種苗制度の根本事項、予算措置の根拠、運営事項及び技術的事項が明文の規定によって定められていることであった。そうであれば、種子法廃止前に存在した各道府県の条例や要綱等の制定内容と、種子法等の旧規定を組み合わせるのが現実的な対応であったと考えられる。その過程で、種苗法に準拠する旨を宣言することがあっても、公共種苗制度のグランドデザインが見えてこない状況においては、どうしても種子法廃止前の公共種子制度を基に制度設計せざるを得なかったからであろう。要するに、公共種子制度または公共種苗制度の根本事項や予算措置の根拠を、最も立法コストが低い条件で制定しようとするれば、種子条例もしくは種子要綱等に行きつのが合理的であったからだと推測できよう。

⑤旧種子法の公共種子制度と異なる独自の公共種子制度を条例によって定める自治体

この範疇に属する自治体としては、北海道が挙げられる。

北海道は、旧種子法の廃止に備えて、公共種子制度を存続させるためにいち早く、公共種子制度を条例化した。しかし、北海道は、旧種子法に準拠した公共種子制度を復活させることにとどまらず、A「北海道食の安全・安心条例」（平成17年3月31日条例第9号。以下「北海道食の安全・安心条例」という）、B「北海道遺伝子組換作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例」（平成17年3月31日条例第10号。以下「北海道遺伝子組換作物条例」という）、C「北海道遺伝子組換作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例施行規則」（平成17年9月9日規則第87号。以下「北海道遺伝子組換作物条例施行規則」という）を定めた。いわゆる北海道種子条例とは、A北海道食の安全・安心条例およびB北海道遺伝子組換作物条例をいうが、両者ともに、北海道の食の安全・安心を守るため、遺伝子組換種子ではなく、優良かつ安全な公共種子を普及させることを目的としている。C北海道遺伝子組換作物条例施行規則は、北海道遺伝子組換作物条例を施行するために必要な細目を定めた規則である。

そもそも、旧種子法は、優良かつ安全な公共種子を普及させることを謳っていたが（旧種子1条）、旧種子法は遺伝子組換種子の安全性などについては言及していなかった。これに対して、北海道では、

13) 神山・前出注(4)52頁。

種子法廃止後における公共種子制度の展開 (1)

まず、北海道食の安全・安心条例は、食の安全・安心に関して基本理念を定め（同条例3条）、北海道及び生産者等の責務並びに道民の役割を明確化し（同条例1条）、北海道の責務を定めている（同条例4条）。さらに、北海道遺伝子組換え作物条例は、遺伝子組換え作物と一般作物との交雑および遺伝子組換え作物の一般作物への混入を防止し、遺伝子組換え作物の開発等に係る産業活動と一般作物に係る農業生産活動との調整を図り、現在及び将来の道民の健康を保護するとともに、北海道における産業の振興に寄与することを目的としている（同条例1条）。すなわち、北海道では、これら二つの条例によって、産業活動としての遺伝子組換え作物の研究は、公共種子による一般作物の生産（農業）から隔離して行われることにより、北海道の食の安全・安心を保護することを目指している。ここにおいて、北海道では、旧種子条例に準拠した公共種子制度の復活にとどまらず、食の安全・安心の理念に基づいた新たな公共種子制度を構築しているといえよう

3. 結びにかえて

市町村が公共種子制度に参画する可能性およびその課題—総合的な規制を目指して—

(1) 市町村条例による遺伝子組み換え作物の栽培規制

さて、前稿において、種子条例が制定された場合、種子法廃止前は公共種子事業の担い手ではなかった市町村が、当該市町村の住民の食の安全を守るなどの見地から、農民の権利から派生的に種苗法の中で認められた「農家による自家増殖」（種苗21条2項本文）を保護育成する目的で、遺伝子組み換え種子による作物栽培を規制する条例が制定される可能性を示唆した¹⁴⁾。

(2) 今治市食育条例および今治市食育条例施行規則

①種子条例ではなく、食育条例で遺伝子組み換え作物の栽培を規制する条例が存在することが分かった。それは、「今治市食と農のまちづくり条例」（平成18年9月29日・条例第59号・以下「今治市食育条例」という）である。今治市食育条例は、冒頭に附則があり、目的規定（1条）、定義規定（2条）、基本理念（3条）、基本的な施策の指針（4条）、食の安全性の確保等（5条）、遺伝子組み換え作物の栽培許可（10条）、許可の制限（11条）、許可者の遵守事項（13条）、許可の取消し等（15条）などの規定が置かれている。

②今治市食育条例には、「今治市食と農のまちづくり条例施行規則」（平成18年9月29日・規則第61号、以下「今治市食育条例施行規則」という）がある。今治市食育条例施行規則は、基本計画（2条）、基本計画の策定方法（3条）、有機農作物及び持続性の高い農業生産方式によって生産される農作物の生産振興施策（7条）、遺伝子組み換え作物の栽培許可申請書の書式（9条）などの規定が置かれている。

本稿では、今治市食育条例及び同条例施行規則が、市町村が定める条例ないし都道府県が定める条例の先駆的な意義を有するものと考え、これらの条文の抜粋と國井のコメントを記載した。

14) 國井・前出注（1）83頁・84頁。

③今治市食育条例（附則）

附則

合併前の旧今治市は、昭和63年3月に「食料の安全性と安定供給体制を確立する都市宣言」を決議し、安全な食べ物の生産と健康な生活の推進に努めてきた。市町村合併により新しい今治市が誕生し、再び「食料の安全性と安定供給体制を確立する都市宣言」が決議された今、私たちは、新しい宣言の実効を決意し、地域資源の活用と市民の健康を守る地産地消、食の安全、環境保全を基本とした食と農のまちづくり及びそのための食育の実践を強力に推し進めることを目標にこの条例を制定する。

この附則は、一読して明らかなように、「前文」としての性質を有している。附則には、今治市食育条例を制定するに至った経緯、地産地消、食の安全環境保全を基本とした食と農の街づくりを強力に推進する旨が高らかに宣言されている。

④目的規定（1条）

1条 この条例は、食と農林水産業を基軸としたまちづくり（以下「食と農のまちづくり」という。）についての基本理念を定め、市の責務並びに市民、農林水産業者及び食品関連事業者等の役割を明らかにし、基本的な施策を定めることにより、市民が主体的に参画し、共同して取り組むまちづくりの推進を図り、豊かで住みよい、環境の保全に配慮した持続可能な地域社会の実現に寄与することを目的とする。

この目的規定は、「食と農のまちづくり」についての基本理念、市の責務、食と農に関連する当事者（市民、農林水産業者及び食品関連事業者等）の役割を明らかにし、基本的な施策を定め、持続的な地域社会の実現に寄与することを目的とする旨を宣言するものである。同条例3条は、食と農のまちづくりが、地域の食文化と伝統を重んじ、地域資源を活かした地産地消を推進することにより、食料自給率の向上と、安全で安定的な食糧供給体制の確立を図るものでなければならないこと（同1項）、農山漁村が多面的機能を活用した生産、生活及び交流の場として調和を図るべきこと（同4項）などを、基本理念を提示している。市長は、この基本理念に沿って、食の安全性の確保と安定供給体制の確立を図るために、基本的な施策の指針として基本計画を定めなければならない（同条例4条2項）。

⑤食の安全性確保等（5条）

5条 市長は、市民が安心して食生活を営むことができるように食の安全性の確保を図るため、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和25年法律第175号）に基づく、品質、生産の方法及び流通の方法に関する認証制度並びに愛媛県特別栽培農産物等認証制度の普及に必要な施策を講ずるものとする。

食の安全性確保を図るための施策として、農林物資の規格化及び品質表示の適正化法に準拠しつつ認証制度を運用すべきこと、愛媛県特別栽培農産物等認証制度を運用すべきことが明示されている。

種子法廃止後における公共種子制度の展開 (1)

⑥遺伝子組み換え作物の栽培許可 (10条)

10条

1項 市内における遺伝子組み換え作物の栽培状況を把握し、遺伝子組み換え作物と有機農産物又は一般の農産物の混入、交雑等を防止するとともに、交雑を受けた農産物が種苗法による権利侵害に係る混乱を防止するため、市内において遺伝子組み換え作物を栽培しようとする者は、あらかじめ、市長の定める事項を記載または添付して市長に栽培の申請をし、許可を得なければならない。

* 2項以下は省略

今治市食育条例10条1項は、遺伝子組み換え作物の栽培許可制度について定める規定であるが、遺伝子組み換え作物と有機農産物等の混入、交雑を防止することを目的として掲げつつ、種苗法による権利侵害に係る混乱を防止することも目的として列挙している。このことは、近年、公共種子制度に種苗法の規定趣旨を導入する傾向にあることと併せて考慮すると、先進的な規定であると思われる。なお、遺伝子組み換え作物栽培許可申請書の書式は、今治市食育条例施行規則9条で詳細に定められているが、その中でも「交雑及び混入を防止するための措置」(同施行規則9条7号)、「自然界への落下及び飛散を防止する措置」(同施行規則9条8号)も記載すべきことに注目すべきであろう。

今治市食育条例11条は、同10条による許可申請について、許可の制限を行っている。

⑦許可者の遵守事項 (13条)

13条 第10条第1項の許可を受けた者(以下「許可者」という。)は、次に掲げる事項を遵守しなければならない。

- 1号 ほ場又は栽培しようとする施設(以下「ほ場等」という。)ごとに栽培を適正に管理する管理者を配置すること。
- 2号 当該許可に係る混入交雑防止措置を適正に行うこと。
- 3号 栽培した遺伝子組み換え作物の処理、収穫物の出荷等に関する状況を記録し、及びその記録を3年間保管すること。
- 4号 許可を受けた栽培に係る遺伝子組み換え作物と同種の作物又はその他の作物との交雑の有無を確認するための措置を講ずるとともに、当該措置による交配の有無の確認の結果を、栽培が終了した後、遅滞なく、市長に報告すること。
- 5号 混入若しくは交雑が生じた場合は、直ちに、その拡大を防止するために必要な措置を講じ、または混入若しくは交雑を生ずるおそれがある事態が発生した場合は、直ちにこれらを防止するために必要な措置を講ずるとともに、その状況を市長に報告し、その指示に従うこと。
- 6号 遺伝子組み換え作物の栽培を開始し、栽培を休止し、または廃止したときは、その日から7日以内にその旨を市長に届け出ること。

ここまで詳細な規定は、北海道種子条例及び北海道遺伝子組換え作物条例、沖縄県特別栽培農産物等認証要綱などを除いては、見られないであろう。しかし、遺伝子組み換え種子と一般農作物の種子等

が交雑するのを防止するためには、ここまで詳細な規定が必要であると思われる。このような観点からみると、今治市食育条例は、単なる食育推進条例にはとどまらず、公共種子制度のあるべき将来像を見据えた先進的な種子条例としての機能をも有しているといえる。

最後に、本稿で概観した、沖縄県特別栽培農産物認証要綱、北海道種子条例及び北海道遺伝子組換え作物条例、岐阜県種子条例などを参照しつつ、新たな公共種子制度を構築すべきであると考え。そして、かつて公害防止条例が国の法律ではなしえなかった規制を試みたことにより、条例制定限界論においていわゆるナショナルミニマム論を生み出す契機となり、さらに国の環境保護行政を推進するための法制度を再構築する機会を与えたことがあった。本稿で紹介した種子要綱、種子条例、沖縄県特別栽培農産物認証要綱、北海道種子条例及び北海道遺伝子組換え作物条例などを基盤として、地方公共団体の取組を支援する法制度を法律によって再構成すべきであると考え。

なお、種苗法の改正やそれに伴う諸問題についての考察は他日を期することとしたい。