

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）

神 山 智 美

はじめに

1章 種子法廃止の意味

2章 グローバル・アグリビジネスとUPOV条約1991年法

3章 種子法廃止とその議論

4章 種子条例の策定 (以上、本号)

5章 2020（令和2）年度種苗法改正案 (以下、次号)

6章 検討1：域外適用の導入 — これまでのブランド品種の海外流出事例を踏まえて

7章 検討2：自家採種（増殖）に関連して — 「行政の役割」を考える

結び

はじめに

硬いタイトルではあるが、筆者の「種（種子・タネ）」に対する興味は身近な野菜や果物に由来する。昨今では、「おうちですごそう（Stay Home）キャンペーン」に伴い自宅で過ごすことが多くなり、動画共有サービス（YouTube等）視聴にも時間を費やすことが増えた。そうした中で筆者の目を惹いたのは、「レモンを種から発芽させる方法（How to Grow a Lemon Tree from Seed）」、「種から育てたゴールド・キウイの記録」、「トマトを丸ごと植えてみました（I planted whole tomatoes.）」等の投稿動画である。これらの映像では、果物から取り出して植えた種は収穫物を得られるまでに成長していた。そこから

うかがい知れるのは、種というものの生命力の強さである。これは、種が「遺伝的にその品質の特性を正しく具備しているもの」であり、「財産的価値」を有する存在として我々の経済活動を支えているということに他ならない。この種というものは、こうした性質を活用して再生産して多くの食料を提供しうるし、また食糧（米や麦などの主食）として蓄えられ適宜それ自体を食料とされることもある存在である。

この種に関しては、グローバル・アグリビジネス（グローバル種子メジャー、多国籍種子メジャー）というものが存在しており、いわゆる食料・農業植物遺伝資源条約（International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture（ITPGR）、食料及び農業のための植物遺伝資源に関する国際条約）や、UPOV条約（Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales、植物の新品種の保護に関する国際条約（「ユポフ条約」と読まれる））という国際条約も存在する。経済的価値があるからこそ、それを守る特許に似た国際的な仕組みが存在し、特許ビジネス・特許戦争というべきものが繰り返されている。種苗に係る育成者権はその権利者のものではあるが、国益を考えるうえでは戦略物資として、それを保護し利活用するための法整備もなされる。もちろん、国民の食を支えるのは国家の役割であり、食料（糧）安全保障⁽¹⁾の観点からも、国家の役割は小さくはない。

こうした情勢において、主要農作物種子法（昭和27年法律第131号。以下「種子法」または「旧種子法」という。）が、2018（平成30）年4月1日から廃止され、同時に種苗法（平成10年法律第83号）改正もなされた（1章、2章）。これには農業者（本稿では専業・兼業を問わず農業を営む者を指し、「農家」または政府の日本語訳に合わせて「農業者」という。）および農業関係者等からの反対論も多く（3章）、種子法の役割を地方公共団体が担うために各都道府県でいわゆる種子条例が制定されていることを踏まえ、若干の考察を加える（4章）。さらに、今国会（第201回・常会、2020（令和2）年1月20日から6月17日）においては、種苗法の大規模改正案が提案されていたが（5章）、種苗法の改正案は審議時間が確保できないとされ、政府・与党は、2020年5月21日、今国会での

(1) 本稿における「食料（糧）安全保障」とは、食料の入手可能性とその方法に関する、国家レベルの事項であり、食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）2条が定める食料の安定供給の確保として検討している。ただし、国際的には、米国農務省（United States Department of Agriculture（USDA））・国際連合食糧農業機関（Food and Agriculture Organization（FAO））による定義内容に従い、世界の食糧生産と分配の改善と生活向上を通して達成する人間の福利の一部として、飢餓の撲滅が取り扱われることが多い。

成立を見送る方針を固めたと報じられた⁽²⁾。そこで、種苗法改正案に係る論点を概観し（6章、7章）、今後の国の種苗政策および種苗条例等について若干の検討を行うのが本稿である。

なお、本稿は、拙稿（2020年3月既刊）⁽³⁾を基に、各都道府県の条例策定状況等に関してアップデートし、今回の種苗法改正案についての検討を加えたものであることをご容赦いただきたい。

1章 種子法廃止の意味

（1）旧種子法とは — 国・都道府県による育種と増殖

種子法は、主要農作物の優良な種子の生産および普及を促進するため、「種子の生産については場審査その他の措置を行うこと」を目的とする全8条の簡素な法律である（種子法1条）。主要農作物とは、「稲、大麦、はだか麦、小麦及び大豆」（同法2条1項）をいい、このように限定された趣旨は、「米麦がわが国の基幹作物であり且つ品質改善と増産確保という国家的要請がもっとも強いものであるため」であった⁽⁴⁾。ほ場とは「圃場」「圃」「ほ」とも表され、作物を育てる田畑を指す。1952（昭和27）年に、戦後の食糧生産という国家的要請をうけて、国・都道府県が主導して、優良な

(2) 日本農業新聞「種苗法改正案成立見送り 審議時間 確保できず」2020年5月21日

<https://www.agrinews.co.jp/p50851.html?page=2>（2020年5月30日最終閲覧）。

(3) 拙稿「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 —」富大経済論集65(3)295-363頁。

(4) 山田義寛「主要農作物種子法について」農林時報11(7)（1952）12頁。

米麦等の生産・普及を進める必要があるという観点から制定された法律である⁽⁵⁾。

それゆえ、同法の中心を成すものは、①優良品種（奨励品種）の指定（8条）、および、②種子生産ほ場の指定整備（3条）とは場審査（許可制）（4条）である。

①は、「育種（生物を遺伝的に改良して優良品種を作り出すこと）」事業であり、都道府県が、当該都道府県に普及すべき主要農作物の優良な品種（奨励品種）を決定するため必要な試験を行わなければならないことを規定するものである。概して、多くの新規奨励品種は各都道府県の農業試験場等で品種改良されたものである。

②は、「増殖（原種・原原種を基に多くの種に増やすこと）」事業である。一般に公共研究機関や民間の育種場で新品種がつくり出されると、育成者は、その新品種の特性を変化させないように毎年責任をもって栽培し、維持・保存している。この種子を「原原種」といい、これを増殖した種子を「原種」という。原種は、さらに特定の農家（「指定種子生産者」）に栽培を委託され、「指定種子生産ほ場」にて増殖した後、一般に販売・頒布される。都道府県は、種子生産ほ場を指定しなければならないが（3条）、指定種子生産ほ場の指定は、主要農作物の種子を生産する者が「譲渡の目的をもって（直営の場合）」または「委託を受けて（委託生産の場合）」経営するほ場になされる（3条1項）。加えて、この指定種子生産ほ場において指定種子を生産する者（指定種子生産者）は、ほ場審査を受ける義務があり（4条1項）、また、その請求があれば、都道府県はこれを行う義務がある。

なお、同法制定当時には、③事業に対する国の助成（7条）として、都道府県の行うほ場審査および生産物検査、原種および原原種の生産ならびに普及すべき品種を決

(5) 種子対策の歴史は、山田義寛（農水省農政局農産課技官（当時）・前掲注(4)12頁。）によれば、次のように説明される。米麦等の種子生産は、新品種の改良育成の奨励事業から発しており、政府自ら財政措置を講じ実施したのは1916（大正5）年3月の「米麦品種改良奨励規則」である。つまり「育種」事業であり、大正末期には、国費をもって全国に品種指定試験地を設置し、麦については1926（大正15）年から、米については1927（昭和2）年から実施された。同時に、育成された新品種および在来の優良品種の「増殖（遺伝的に純正かつ病原菌の汚染のない健全な種子の生産のこと）」事業を行う機関としての原採圃圃の整備拡充も進められていた。だが、1942（昭和17）年の食糧管理法（旧）（昭和17年法律第40号）の制定施行に伴い、形式上、米麦の種子も同法の統制対象となり、活発な種子の移動更新はほとんど停止された。戦後になり、これらの施設は、行政機構の改廃、国庫助成金の打ち切り等のため、地方公共団体の主体性により実施されるに留まり、種子対策は衰退した。そのため、国の育種施設は存置されていたが、増殖施設は麻痺衰滅の状態に陥っていた。そこで、種子対策が求められることとなり、1951（昭和26）年産稲の種子から、食糧管理制度の枠より外し、種子法を制定した。同法における各種の事務は、都道府県の事務であるが、国も重要な利害関係を持つために、これを、同法をもって強制するとともに、その経費の一部を国が負担する形式をとった。

定するための試験等の事務に対して、国がその一部を負担することを定めた規定が存在した⁽⁶⁾。その条項は、1998（平成10）年に、目的規定（1条）から国の補助を指し示す「助成」の文言の削除と共に撤廃されている。理由は、地方分権推進委員会の勧告等を踏まえ、国の補助を廃止する（国庫補助金を一般財源化する⁽⁷⁾）とともに、地域の実情に応じた自主的、弾力的な主要農作物種子制度の推進を図るためと説明されている⁽⁸⁾。

（2） 種子法廃止と附帯決議

この種子法を廃止する法律案が、2017（平成29）年4月14日に参議院で可決（衆議院先議）され、2018（平成30）年4月1日から廃止された。種子等を「戦略物資」として、国家戦略、知財戦略として位置付ける一方で、民間活力を最大限に生かした開発・供給体制にすると、地方自治体中心のシステムに切り替え、より民間活力を引き出すことが目指された。ゆえに、種子法は、民間の品種開発意欲を阻害しているということで、廃止が打ち出された。近年、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ている状況の中で、都道府県に一律に原種、原原種の生産や品種の試験を義務づける制度の必要性が低下している状況にある。そのため、良質かつ低廉な農業資材の供給を進めていくとともに、民間事業者が行う種子の生産や供給を促進する観点も踏まえられた結果であった。

種子法廃止の法案は、衆議院先議であった。2017（平成29）年3月23日開催の第193回国会衆議院農林水産委員会では、5時間余りの審議で賛成多数で成立となった。続く参議院の同委員会では、同年4月13日、龍谷大学経済学部の西川芳昭教授等の参考人への質疑を経て、同日午後まで、熱心な議論が展開された。種子法廃止には、複数の反対者もあったが、賛成者多数で可決された同委員会の最後には、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党および日本維新の党の各派共同提案による付帯決議案が賛成多数で可決された⁽⁹⁾。同委員会は付帯決議で、従来の体制を維持できるような都道府県の予算確保に加え、現代型の課題である「食糧安全保障の継続的確保」

（6） 山田・前掲注（4）14頁。

（7） 事務自体は存続させる必要はあるが、その実施の具体的な内容、方法については地方公共団体に委ねることとし、地方公共団体に所要の経費を地方税、地方交付税等の地方一般財源として確保した上で、国庫補助負担金を廃止すること。

（8） 別所智博「主要農作物種子法の一部を改正する法律」法令解説資料総覧199号25—27頁。

（9） 第193回国会参議院農林水産委員会会議録第8号 30頁。

「特定の事業者による種子独占防止」「優良品種の海外流出防止」等を求めた。

(3) 農水省の見解の変遷

こうした民間活力を生かす方向への転換には、以下のような政府と農林水産省の変遷の過程がある。これまでも幾度となくこうした規制緩和がなされてきた経緯を概観する。1986（昭和61）年の種子法改正では、国、都道府県の主導的役割を堅持しつつ、民間事業者が主要農作物の種子生産に参入する途を開いた。民間企業のイネ（イネ科イネ属の植物（穀物）のことで、以下「イネ」「稲」「米」「コメ」等と表す。）種子開発と民間育種イネ種子の流通への途が開かれたのである⁽¹⁰⁾。当時の新聞には、通産省、厚生省（当時）、農林水産省（農水省）などが相次いで指針を出したこと、日米欧の先進各国でバイオ・テクノロジー（生命工学、生物工学）産業が開発競争時代に入ったこと、それは、種子法の改正により、民間企業でもハイブリッド（一代雑種、F1）など新品種の生産・販売ができるようになったため、三井（三井東圧化学）、三菱（三菱化成工業と植物工学研究所）、住友（住友化学工業）、キリンビールなどが種苗事業を本格化していることが報じられている⁽¹¹⁾。

1991（平成3）年6月7日には、主要農作物種子制度の運用を改訂、奨励品種決定調査試験中の品種に限り、試験販売用の種子を流通してよい特例を設け、農水省は民間育種イネ品種の開発にさらに拍車をかけた⁽¹²⁾。

他方、農水省は、慎重な一面も有していた。2007（平成19）年4月20日、地域活性化ワーキング・グループ第2回農林水産業・地域産業振興タスクフォースでの回答によれば、当時の制度（旧種子法の下）は、民間事業者による育種であっても不利に

(10) 大沢誠「種苗分野の一層の技術水準の向上を目指して — 主要農作物種子法及び種苗法の一部を改正する法律の概要」農林水産省広報17(8)1986.8（農林水産省農林弘済会、1986）30—33頁、および小島新一郎＝宮下茂「バイオ民活・21世紀の農業へ向けて～主要農作物種子法及び種苗法の一部を改正する法律案、生物系特定産業技術研究推進機構法案～」立法と調査133 1986.4 31—37頁。

(11) 長谷川洋三「種子ビジネス過熱、有力企業グループ — 相次ぎ有力外資と提携」日本経済新聞1986年6月19日朝刊11頁、および長谷川洋三「バイオ産業、国際競争の時代 — 相次ぐ規制緩和、市場拡大へ一段と弾み」日本経済新聞1986年7月23日朝刊9頁。

(12) 日経バイオテック「許認可取得の実際 主要農作物の種子販売」『日経バイオ官公庁アクセス：バイオ事業化を成功させる許認可・出融資取得の手続きのすべて』（日経B P社、1993）303頁。

は働かないとの判断を示しており⁽¹³⁾、種子法廃止は眼中にないと言ってよい。

しかし、この農水省の見解は、2016（平成28）年10月6日には、真逆に転換している⁽¹⁴⁾。2016年1月から始まった自民党の「農林水産業骨太方針策定プロジェクト・チーム（小泉進次郎氏が委員長を務めることから『小泉PT』とも呼ばれる。）」では、農業競争力を高めるための施策が議論された⁽¹⁵⁾。それをうけての同年10月6日の「規制改革推進会議農業ワーキング・グループ」での提言では、種子法の廃止が初めて明記された⁽¹⁶⁾。

その後、2017（平成29）年5月に都道府県の担当者向けに農水省が開いた説明会では、農水省は、都道府県は公費を投入して自ら開発した品種を優先的に奨励品種に指定し、一方、民間企業が開発した品種は、都道府県が開発した品種に比べて、特に優れた形質などがないと奨励品種には指定されない、との見解を述べている⁽¹⁷⁾。たしかに、民間育種品種で初めて奨励品種になったのは、平成27年度から神奈川県奨励品種になったJA全農の「はるみ」であった⁽¹⁸⁾。民間企業・団体が独自で育成した水稻品種が奨励品種となるのは全国初として脚光を浴びたことは記憶に新しい。

これは、次のような背景をうけたものともいえる。1980年代には、植物バイオ・テクノロジーの発達と共に、民間企業のイネ育種業への参入が続いた。コメの過剰状態のもとでも、民間企業は大きな活力をもたらすと期待されたからであった。しかし、実際には、作付面積のほとんどが、国や都道府県によって育成された品種によって占められている状況が続いてきている。そのため、1990年代の後半以降、育種事業から撤退する企業が現れ始め、現在ではごく一部の企業によって継続されているに過ぎな

(13) 渡辺周「30年来の規制改革の波にのまれた農水省 引き金は自民党の小泉PT」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）75－76頁。

(14) 渡辺・前掲注(13)76－77頁。

(15) 渡辺・前掲注(13)77頁。

(16) 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・規制改革推進会議農業ワーキング・グループ「総合的なTPP関連政策大綱に基づく『生産者の所得向上につながる生産資材価格形成の仕組みの見直し』及び『生産者が有利な条件で安定取引を行うことができる流通・加工の業界構造の確立』に向けた施策の具体化の方向」平成28年10月6日 http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo_dai3/siryoul.pdf（2020年5月30日最終閲覧）。

(17) 渡辺・前掲注(13)77頁。

(18) JA com. 農業協同組合新聞「全農育成水稻品種『はるみ』が初の奨励品種に JA全農」2015年3月6日 <https://www.jacom.or.jp/kome/news/2015/03/150306-26658.php>（2020年5月30日最終閲覧）。

くなっているのである⁽¹⁹⁾。

ちなみに、農産物検査法（昭和26年法律第144号）6条1項に基づく農産物規格規程（平成13年2月28日農林水産省告示第244号）に規定している産地品種銘柄（水稲うるちもみ）260品種中、民間育成品種は26種であり、約1割となる⁽²⁰⁾。なかでも三井化学アグロ（株）の「みつひかり」が民間育成品種では最も普及している。こうした、民間育成品種でも産地品種銘柄になっている事例があることをもって、山田正彦氏によれば、「民間育成品種でも県によっては認められている」という見解も示されている⁽²¹⁾。たしかに、奨励品種のコシヒカリが1キロ当たり400円から600円のところ、このみつひかりは1キロ3,500円から4,000円程度であること⁽²²⁾からも、かなり不利な状況ながらも奮闘していると評価できる。しかし、こうした不利な状況での競争を強いてきたことにも疑問を抱かざるを得ない。

（4） 農業競争力強化支援法の制定

規制改革推進会議の「農業競争力強化プログラム」を実現するための8つの法整備（内容は注(23)を参照）⁽²³⁾の「③種子法の廃止」とも関連する「①農業競争力強化支援法（平成29年法律第35号）の制定」も実施された。

農業のさらなる成長を促すために、政府は、「農業者が自由に経営できる環境を整

-
- (19) 柏原正和・久保友明・香村敏郎・小鞠敏彦「民間企業によるイネ育種への挑戦と今後の課題」育種学研究15（2013）173頁。
- (20) 吉村明 三井化学アグロ（株）技術普及部「民間企業開発品種『ミツヒカリ』で多収、作期分散を実現！」（第2回 稲作コスト低減シンポジウム 平成28年12月19日）資料
http://www.maff.go.jp/j/syoutan/keikaku/soukatu/attach/pdf/sympo_sium_2016-14.pdf（2020年5月30日最終閲覧）11頁。
- (21) 山田正彦『タネはどうなる?! ― 種子法廃止と種苗法運用で ―』（株式会社サイゾー、2018）7頁。
- (22) 山田・前掲注(21)7頁。加えて、坪井貞夫「米生産農家から見た『主要種子法廃止』の危惧」人権21・調査と研究（255号）2018.8 12-16頁では、実際にかつてミツヒカリを作付けした感想等として、当時の価格は「20キロで8万円ほど、県奨励品種の約10倍の値段」であったと記されている。
- (23) 8つの法整備とは、「農業競争力強化プログラム」実施にあたり「改革を実行に移していくための8つの法整備」として挙げられている以下のものである。①農業競争力支援法の制定、②農業機械化促進法廃止、③種子法廃止、④土地改良法改正、⑤農村地帯工業等導入促進法改正、⑥農林物資の規格化等に関する法律および独立行政法人農林水産消費安全技術センター法の改正、⑦畜産経営の安定に関する法律および独立行政法人畜産安全振興機構法の改正、および⑧農業災害補償法改正である。

備するとともに、農業者の努力では解決できない構造的な問題を解決していくことも必要不可欠である⁽²⁴⁾」と考えている。また、「我が国の農業資材は国際的な水準と比べて製造コストが高く、また、農産物流通などについては現在の多様化する需要者・消費者のニーズに十分に対応した構造になっていない⁽²⁵⁾」という指摘も踏まえている。これらを背景として、政府は、農業資材や流通・加工分野における課題に焦点を当て、対処の施策を講じることとした。

こうした施策のなかでも問題となっているものに、国の農業資材事業に係る事業環境の整備を規定する農業競争力強化支援法8条4項に、「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」ことに加え、「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」が盛り込まれている点がある。

第193回国会衆議院農林水産委員会においても、この点は次のように議論された⁽²⁶⁾。小山展弘委員の「海外の種子生産企業に、日本の今まで積み重ねてきた種子の技術とかあるいは知見といったものが流出することによって（中略）その高品質の農産物の比較優位にも影響を与えるんじゃないか、そういう懸念に対して、農水省はどのようにお答えになりますか。」という質問に対して、山本有二農林水産大臣は、「国立研究開発法人とかあるいは都道府県の公設試験場がこれまで育成しました品種を民間事業者提供の際に、我が国の農産物の品質の優位性が損なわれるというようなことであれば、本当にこれは残念なことであって、絶対にそれは許してはなりません。したがって、これらの研究成果を提供する場合、提供先の民間事業者と知的財産に係る契約を締結していただくということがまずは必要でございます。この中で、契約に基づかずに育種素材等が海外に流出することを防止するというような条項も盛り込む必要がございます。そして、我が国のすぐれた品種開発に係る技術が守られるような、しっかりとした体制は組みたいというように思っている次第でございます。」と回答している。

このように日本の農作物の高品質さを確保しながら守る仕組みは、現在では「農林

(24) 宇野昌文（農林水産省生産局技術普及課）「法律解説（農林水産） 農業競争力強化支援法」法令解説資料総覧432号 20頁。

(25) 宇野・前掲注(24)。

(26) 第193回国会 農林水産委員会 第4号（平成29年3月23日（木曜日））

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000919320170323004.htm#p_honbun
（2020年5月30日最終閲覧）。

水産省知的財産戦略2020⁽²⁷⁾」に結実している。これは、種苗法に基づく新品種保護や、地理的表示（Geographical Indication（G I））保護制度、地域団体商標、特許権等の産業財産権制度を活用する“新たなビジネスモデル構築と戦略的な知的財産マネジメント”を推進するためのものである。

（5）種苗法改正

種子法廃止とともに、種苗法改正がなされ、主要農作物の品種のほ場の審査や種苗の管理（種としての生産物検査含む）等は、主要農作物に限定しない種苗法の適用となる（種苗法については「5章（1）」で詳述する）。同法2条1項で、同法が射程とする「農林水産植物」とは、「農産物、林産物及び水産物の生産のために栽培される種子植物、しだ類、せんたい類、多細胞の藻類その他政令で定める植物」をいうと定義されているからである。そのため、米、麦、大豆も同法の対象となる。また、同法における「種苗」とは、「植物体の全部又は一部で繁殖の用に供されるもの」をいう（2条3項）⁽²⁸⁾。

ただし、種子法の内容の全てが種苗法によって実施されるようになったというわけではない。例えば、種子法8条の「優良な品種を決定するための必要な試験」の実施（奨励品種につながる項目）については、種苗法には受け継がれないことになる。種子法の「優良な種子の生産及び普及を促進する（種子法1条）」目的のための施策と、種苗法の2条6項に規定する指定種苗の「優良な品質の指定種苗の流通を確保するため（種苗法61条）」の措置も、同じものではない。というのも、そもそも、種苗法は、種子法と名前は似ているが、目的は全く異なるからである。種苗法は産業法であり、その目的は、品種登録に関する制度、指定種苗の表示に関する規制等について定めることにより、「育成者権」を適切に保護し、品種の育成の振興と種苗の流通の適正化を図ることで、農林水産業の発展を図ることだからである。

(27) 農林水産省「農林水産省知的財産戦略2020 平成27年5月28日農林水産省」

http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tizai/brand/b_senryaku/pdf/tizai_senryaku_2020.pdf（2020年5月30日最終閲覧）。

(28) 法律における「種苗」としては、他には水産資源保護法（昭和26年法律第313）の14条、27条、28条にも用いられている。同法における「種苗」とは、種苗法における「植物の種と苗」のみを意味するものではなく、「栽培漁業における稚魚」を含む。ちなみに、動物の精液・卵子・受精卵等についても海外への違法流出が問題となっているが、家畜遺伝資源に係る不正競争の防止に関する法律（令和2年法律第36号）2条1項では、「家畜遺伝資源」と表現し、「種苗」とは表現しない。

(6) 農産物検査法のしくみ

農産物検査法（昭和26年法律第144号）は、農産物検査の制度を設けるとともに、その適正かつ確実な実施を確保するための措置を講ずることにより、農作物の公正かつ円滑な取引とその品質の改善とを助長し、あわせて農家経済の発展と農作物消費の合理化とに寄与することを目的とする（農産物検査法1条）。すなわち、農作物検査の適正かつ確実な実施により、公正かつ円滑な取引の実施と品質の改善を図ることを直接の目的としつつ、生産者、取引業者および消費者の利益の確保を図っているものとされる⁽²⁹⁾。

同法により、事実上の民間企業開発米の締め出し（参入への高いハードルの設定）がおこなわれてきた。というのも、「〇〇県産△△」（産地〇〇・品種銘柄△△）を名乗るためには、この検査が必要であるが⁽³⁰⁾、検査を受けられるのは、「奨励品種」を含む「産地品種銘柄」のみだからである⁽³¹⁾。

米においては、“品種を品種として扱えるかが大きい”が、前述のように都道府県の公的な研究機関ではないところ（民間企業）で開発された品種を、奨励品種とするためには、かなりの時間と労苦を要していた。市場での流通量も奨励品種となる要件であるため、まずは種もみの生産農家の確保から、「〇〇県産△△」と名乗れない段階での販路の確保まで、求められていた。ただし、商品名は表示できるし、販売できないわけではない。例として、商標を取得して「雪国のおいしいお米」等と明示する

(29) 農産物検査制度研究会『農産物検査法の解説』（大成出版社、2002）192頁。

(30) 産地・品種・産年および使用割合を表示する場合は、農産物検査法に基づく「農産物検査証明」を根拠としていることに基づく。未検査米は、「国内産ブレンド米」などと記さざるを得なかった。しかし、2011（平成23）年7月にいわゆる米トレーサビリティ法（正式名称は「米穀等の取引等に係る情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律」（平成21年法律第26号））が完全施行され、同法により産地情報が伝達されている原料米を使用した場合には、農産物検査の産地証明を受けていなくても、産地を「〇〇県産（産地未検査）」として表示できるようになった。

(31) 農産物規格規程（平成13年2月28日農林水産省告示第244号）に規定している産地品種銘柄は、「農産物検査の精度を確保しつつ、生産者等の多様なニーズに対応する」ため、必須銘柄と選択銘柄に区分し取り扱われることとなった。必須銘柄は、全ての登録検査機関が銘柄検査を行う銘柄のことで、当該都道府県の農産物検査を行っている登録検査機関のどこに検査を依頼しても銘柄の検査を行ってもらえる。選択銘柄は、登録検査機関が銘柄の検査を行うかどうかを選択する銘柄のことであり、登録検査機関によっては当該銘柄の検査を行わない機関があるため事前確認が必要となる（「農産物検査を行う産地品種銘柄について（平成21年4月6日付け20総食第1042号農林水産事務次官依命通知）」）。

図表 1：農作物検査と JAS法に基づく玄米および精米品質表示基準

農産物検査

農産物検査員が目視で判定の上、登録検査機関が証明する。

品位規格：整粒割合物理的性状により、1等、2等、3等の等級を格付け。
産地品種銘柄：農産物規格規程（平成13年農林水産省告示244号）
・産地（道府県）
・品種
産年：生産年

JAS法に基づく「玄米及び精米品質表示基準」

産地・品種・産年及び使用割合を表示する場合は農産物検査証明を根拠とする。

- ・産地
- ・品種
- ・産年
- ・使用割合

未検査米の表示

品名		精米		
	産地	品種	産年	
原料玄米	単一原料米 新潟魚沼産 コシヒカリ			21年産
内容量	5 kg			
精米年月日	表示面上部右側に記載			
販売者	株式会社農林水産米穀 神戸市農林区米屋町1234-56 TEL:111-222-3333 FAX:444-555-6666			

品名		精米			
	産地	品種	産年	使用割合	
原料玄米	複数原料米 国内産				10割
内容量	5 kg				
精米年月日	2010/04/01				
販売者	株式会社農林水産米穀 神戸市農林区米屋町1234-56 TEL:111-222-3333 FAX:444-555-6666				

（出典）農水省総合食料局「農産物検査制度の概要」（平成20年2月5日）4頁を基に筆者により一部改変。

ことは可能である⁽³²⁾（図表1右側の「未検査米の表示」参照）。

ちなみに、「奨励品種」と「産地品種銘柄」の違いを以下に説明する。

「奨励品種」は、種子法8条によって規定されていた「優良な品種」として決定された品種である。各都道府県の奨励品種選定審査会で、選定基準に則って選定および廃止が行われている。この選定によって奨励品種になると、主要農作物種子制度運用基本要綱に基づき、原則として県内の指定種子ほ場で栽培され、種子生産が行われた。

他方、「産地品種銘柄」とは、2004（平成16）年に制定された「国内農産物銘柄設定等申請要領」によって、産地・品種・品種群の銘柄、いわゆる「産地品種銘柄」として認証された品種のことである。農産物検査法による公示の農産物規格規程において、都道府県毎に定められている。産地品種銘柄の該当品種は、奨励品種を含むいくつかの品種とされる。これに認定されれば、県内で農産物検査が受けやすくなる。そこで、米穀検査に合格すると、産地、品種、産年および使用割合の証明を取得できる。コメの販売には銘柄（品種）が重要であるため、産地品種銘柄になるメリットは大きい。

(32) ただし、農産物検査を経ない農産物売ることは違法ではない。品種は明示できないが、商標を取得して、例として「雪国のおいしいお米」という商品名をつけて、それを明記することはできる。その場合には、「国内産ブレンド米（複数原料米・国内産）・雪国のおいしいお米」と表示することになる。

米の産地品種銘柄は平成元年には141だったが、良食味をめざした品種や業務用向けの多収品種などが増え、30年間で6倍の795産地品種銘柄となっている⁽³³⁾。この産地品種銘柄を生み出す（になる）ためには、公であっても容易くはなく、民間であればなおさら、長期間にわたる労苦があるようである⁽³⁴⁾。

筆者は、「奨励品種」を含む「産地品種銘柄」にならなければ、公的な検査機関にて、検査をしてもらえなかったという実態は、民間育種を阻害する要因であったと考える。そもそも公的な検査機関であれば、順次申請に応じて検査できるような仕組みであるべきであり、少なくともそうあるように品種識別の資料などが整えられるべきであったと考えている。現在、農水省は、この農産物検査法の見直しに着手している⁽³⁵⁾。天羽隆政策統括官は、「農産物検査技術の進展や流通にもさまざまな動きが出ていることをふまえて、あくまで農産物規格・検査の見直し方向を検討する」としている。2019（平成31）年度から、農産物規格・検査に関する懇談会は、流通ルートや消費者ニーズに即した合理的なものに見直しを図っていくための議論を開始し、同年3月29日に、中間論点整理が公表されている⁽³⁶⁾。筆者としては、今後の改良と進展を望む。

（7） 種子法復活法案の提案と違憲確認訴訟

2018（平成30）年の6月6日農水委員会で、野党六党による主要農作物種子法復活法案（2018年4月19日5党1会派提出）が提出された。野党案としては珍しく、単独審議された。しかし、可決はなされなかった。

法案提出の背景は、次のようなものである。優良な種子の生産・普及を目的とする

(33) 農業協同組合新聞電子版2019.02.05「米の検査・規格 見直し議論を開始 — 農水省」
<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2019/02/190205-37278.php>（2020年5月30日最終閲覧）。

(34) 山田・前掲注(21)27-30頁には、「ゆめぴりか」の開発に関わった地方独立行政法人「北海道立総合研究機構農業研究本部上川農業試験場」の話が紹介されている。民間企業におけるイネ育種については、柏原正和・久保友明・香村敏郎・小鞠敏彦「民間企業によるイネ育種への挑戦と今後の課題」育種学研究15（2013）173-183頁にJ Tのイネ育種の試みについての記述がある。いずれも多大なコストと長時間を要したものである。

(35) 農業協同組合新聞電子版「米の検査・規格 見直し議論を開始 — 農水省」2019.02.05
<https://www.jacom.or.jp/nousei/news/2019/02/190205-37278.php>、
および日本農業新聞「米の混入検査緩和 20年産から区分一本 農水省」2019年12月28日
<https://www.agrinews.co.jp/p49602.html>（いずれも2020年5月30日最終閲覧）。

(36) 農産物規格・検査に関する懇談会「農産物規格・検査に関する懇談会における中間論点整理」平成31年3月29日
<http://www.maff.go.jp/j/seisan/syoryu/kensa/attach/pdf/kondan-29.pdf>（2020年5月30日最終閲覧）。

種子法は、2018（平成30）年4月1日から廃止された。しかし、種子法廃止の際の議論は、十分なものとはいえない、また、その際、都道府県の役割が後退しないよう附帯決議を付したが、政府の運用方針は、附帯決議に沿ったものとはいえないと、多くの農業者に受けとめられていたからであった。

種子法廃止に反対する者たちによる違憲訴訟が2019（令和元）年5月24日に東京地方裁判所に提訴された⁽³⁷⁾。原告は、全国の農業者・消費者1,315人であり、これらの原告らは、山田正彦氏が幹事長を務める「T P P交渉差止・違憲訴訟の会（代表 池住義憲教授（立教大学）」が募ったものである。同会は、2015年5月に「T P P交渉差止・違憲訴訟」を提起し、これはその第三次訴訟の位置づけとなる。

第三次訴訟の訴状は、以下のことを求めている⁽³⁸⁾。順に、①種子法廃止法が違憲であることの確認（憲法25条の生存権と29条の財産権を根拠とする）、②一般農家である原告が、種子法に定められた諸々の措置を経て生産された種子を用いて主要農作物を栽培できる地位にあることの確認、③一般消費者である原告が、同農産物の供給を受ける地位にあることの確認、④採種農家が、自らの所有するほ場が種子法に定められた「種子生産圃場」として都道府県によって指定される地位にあることの確認、⑤被告である国は、原告らに対して各1万円を支払う、である。大要、「種子法廃止の背景の一つにはT P P交渉があり、これらが、生存権で保障された『食料への権利（食料主権）』を侵害している！⁽³⁹⁾」という主張内容である。

なお、出訴当時、9道県で種子法に代わる条例が既に制定されており、2県が制定予定であった。しかし、原告は「すべての都道府県が条例を作れるわけではない」として、種子法の存在意義を明らかにするこの訴訟の意義を述べている⁽⁴⁰⁾。

(37) T P P交渉差止・違憲訴訟の会ウェブサイト「【お知らせ】『T P P新聞』vol.11ができました。『種子法廃止等に関する違憲訴訟』提訴します！」最終更新2019年5月20日 <http://tpphantai.com/info/190520-tpp-shimbun-vol11/>（2020年5月30日最終閲覧）。

(38) 高橋清隆「『種子法廃止は違憲』農家ら1,300人らが提訴 東京地裁」週刊金曜日2019年5月31日（1234号）7頁。

(39) T P P交渉差止・違憲訴訟の会ウェブサイト「T P P交渉差止・違憲訴訟の会 第5回総会／『種子法廃止等に関する違憲確認訴訟』提訴のご案内」最終更新2019年5月16日 <http://tpphantai.com/info/20180515-tpp-annual-general-meeting/>（2020年5月30日最終閲覧）。

(40) 高橋・前掲注(38)7頁。

2章 グローバル・アグリビジネスとUPOV条約1991年法

(1) TPPと種子法廃止

もう一つの背景として、国際情勢も踏まえる必要がある。いわゆる第二次TPP（環太平洋パートナーシップ協定）交渉差止・違憲確認等請求控訴事件（東京高判平成30年1月31日LEX/DB25562096）において、原告らは、「TPP協定の妥結に合わせて平成29年4月に種子法を廃止する法律（略）が成立し、2018（平成30）年4月に種子法が廃止される。」として、大企業が種子の市場や農業経営を独占し、また、遺伝子組換え作物の特許を有する企業の参入に道を開くおそれを指摘した。そのうえで、種子法の廃止は、憲法で保障された農業従事者たる控訴人らの営業の自由および職業選択の自由を侵害するとともに、一般消費者の食の安全を脅かすもので、安全な食品の提供を受ける権利、ひいては憲法13条および25条1項が保障する生存権および健康権を侵害すると主張した。

裁判所は、その判決のなかで、例示として、「種子法の廃止については、その背景事情の1つにTPP協定に関する動向があったことは否定できない」としている。ただし、本件において裁判所は、「控訴人らの権利義務又は法律関係に何らかの影響を及ぼすようなTPP協定に基づく法規範は存在」していないとする。判決において例示している「種子法の廃止」は、「いわゆる構造改革その他の成長戦略や規制改革の在り方などについて広く検討される中でされたものであり（中略）、TPP協定の発効の有無と関連なく法改正が行われ、施行が予定されているものである。」とし、原告らが主張する遺伝子組換え食品の増加についても、「TPP協定との直接的な関連性を認めるに足りる証拠はなく、TPP協定に係る交渉及び署名による控訴人らの権利ないし法的利益の侵害を認めることはできない。」と断じている。

(2) UPOV条約1991年法の批准

TPPに関連するグローバルスタンダードとして、UPOV条約があるが、同条約は1991年に改正されている（以下「UPOV条約1991年法」という。）。同条約は、植物新品種の品種登録と育成者権保護に係る国際条約であり、同条約の国内執行法が、種苗法という位置づけとなる。

ここで「育成者権」とは、種苗法⁽⁴¹⁾における「品質登録制度」によって保護されている権利である（種苗法19条1項）。育成者権者は、品種登録を受けている品種（以下「登録品種」という。）および当該登録品種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権利を専有する（同法20条1項）。要するに、育成者権は、植物の新たな品種に対して与えられる知的財産権（あるいは無体財産権）を指す。また、UPOV条約は、1991年の改正で、品種登録制度と特許制度による二重保護を許容することになった⁽⁴²⁾。そのため、この種苗法の品種登録制度は、特許制度における「特許権」の重複申請を妨げていない。

なお、登録品種であっても、①試験または研究のために新たな品種の育種素材としての「利用」（同法21条1項1号）、②農業者が「自己の農業経営において更に種苗として用いる」ための「自家採種（増殖）」（同法21条2項）は、「育成者権の例外」として、育成者権による保護の対象外とされている。特に①は、「育種利用自由の原則（Breeder's exemption）」と呼ばれる植物新品種登録特有のもので、（1）新品種の育成の振興を図るため、（2）植物の新品種は、既存の品種と品種を交雑して作成するためのものである。遺伝資源の積極的利用の促進が、UPOV条約1991年法や種苗法が共有する考え方であることに由来するとされる⁽⁴³⁾。

先走って述べると、後段「5章」の2020（令和2）年度種苗法改正案に関して、農業者のなかにはUPOV条約1991年法の国内執行のために、いわゆる「モンサント法⁽⁴⁴⁾」と称される自家採種（増殖）をより厳しく規制（禁止）した法内容に、（日本の）種苗法も改正されていくのではないかとの懸念が存在した⁽⁴⁵⁾。これには、次の背景が影響している。2018年10月31日、TPP11協定（環太平洋パートナーシップに関する

(41) 概して、種苗法は日本のUPOV条約加盟のために、それまでの農産種苗法に代わり1978（昭和53）年に制定された法律であると説明されている。例として種苗品種登録オフィスウェブサイト「UPOV条約と種苗法」<https://xn--nwwr8zbwg.com/foreign/syubyo1-13>（2020年5月30日最終閲覧）。

(42) 愛知靖之「品種登録制度と植物特許の関係」日弁連知的財産センター弁護士知財ネット監修『農林水産関係知財の法律相談Ⅱ』（青林書院、2019）69頁。

(43) 西川芳昭『種子が消えればあなたも消える 共有か独占か』（コモンズ、2017）89頁、および大川雅史・新野孝男・白田和人・長峰司「植物遺伝資源を巡る新たな国際条約における品種保護制度の課題とわが国の対応方向に関する考察」熱帯農業研究5（2）（2012）105頁。

(44) ここで、モンサント法とは、かつてアメリカのミズーリ州クレブクールに本社のあった多国籍バイオ化学メーカーであるモンサント社を冠するMonsanto's Lawのことを示す。現在はドイツのドイツ製薬大手バイエル社（Bayer）の傘下である。

(45) 山田・前掲注(21)92頁。

包括的及び先進的な協定) に日本を含む6か国が国内手続を完了し、協定の寄託国であるニュージーランドに対し通報した⁽⁴⁶⁾。これにより、同協定は2018年12月30日に発効した。同協定は、当初は米国が参加していたこともあり、また同協定の締約にはUPOV条約1991年法を批准することが必要とされている⁽⁴⁷⁾ということもあったため、これらのことから、米国企業の影響を受けるのではないかとおそれが生じたのである。

なお、同条約1991年法の批准は、すべてのUPOV締約国が行うわけではない。日本の批准理由を探るに、当時は新聞報道(筆者は2020年3月26日に「日経テレコン」データベースで当時の調査をした。)でも同条約の批准に関しては取り上げられておらず、残念ながら理由は不明である。だが、当時の時流として、国際的に育成者権を強化しようとする動きが強まっており、特に欧米諸国が競うように育種振興策を講じていることから、同条約1991年法への改正がなされたことを踏まえると、日本は、同条約の改正を中心とする国際的な動向と調和を図りつつ、育成者の権利保護と育種振興の法的基盤の整備を図った⁽⁴⁸⁾と推測できる⁽⁴⁹⁾。

(3) 農業者の権利 (Farmers' Rights)

UPOV条約1991年法における「農業者の権利 (Farmers' Rights)⁽⁵⁰⁾」については、次の議論がある。条約第15条に規定する「育成者権の例外」には、義務的例外として①試験または研究のために新たな品種の育種素材としての「利用」(15条(1))と、任意的例外として②農業者が「自己の農業経営において更に種苗として用いる」ため

(46) 内閣官房「T P P 11について」<http://www.cas.go.jp/jp/tpp/tpp11/index.html> (2020年5月30日最終閲覧)。

(47) 山田・前掲注(21)92頁。

(48) 山田利昭「199年植物新品種保護国際条約(UPOV条約)および種苗法の改正と新しい植物品種保護制度の仕組み」育種学研究1(1999)41頁。

(49) 加えて、UPOV条約1991年法は、品種登録制度と特許制度の二重保護を禁じていない。そのため、同条約の批准により、通産省・特許庁と農水省の間でのなわばり争いになることも避けられると考えられたのではないと思われる。

(50) Farmers' Rightは、議論の文脈のなかではFarmers' Privilegeとも表現されている。また、和訳では「農民の権利」とも訳されるが、本稿では、注(51)、(53)の和訳に倣い、「農業者の権利」と表現する。

の「自家採種（増殖）」がある⁽⁵¹⁾。なかでも②を「農業者の権利」として認めるべきかには意見が分かれる。

また、「農業者の権利」は、前述の食料・農業植物遺伝資源条約（ITPGR）を根拠とするとし⁽⁵²⁾、「農業者の権利」としての自家採種（増殖）を主張する者もいる。この食料・農業植物遺伝資源条約（ITPGR）については、2013（平成25）年7月30日、日本は国連食糧農業機関（FAO）事務局長に加入書を寄託し、同年10月28日、日本についてその効力が発生している。食料・農業植物遺伝資源条約（ITPGR）の前文には、農業者が「食料及び農業のための植物遺伝資源の保全、改良及び提供」について果たしてきた貢献を讃えるとともに、「農業者の権利」としての「植物遺伝資源」へのアクセス権と、「農場で保存されている種子その他の繁殖性の素材の保存、利用、交換及び販売について、並びに食料及び農業のための植物遺伝資源の利用に関する意思決定並びにその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分への参加についてこの条約において認められる権利」を規定する趣旨が明示されているからである⁽⁵³⁾。

さらに、2018（平成30）年12月の国連総会において「小農と農村で働く人びとの権利に関する国連宣言（Draft declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas presented by the Chair-Rapporteur of the working group、以下「小農権利宣言」

-
- (51) 経済産業省特許庁「植物の新品種の保護に関する国際条約（UPOV条約1991年法）和訳」
https://www.jpo.go.jp/system/laws/gaikoku/joyaku/document/index/new_varieties_of_plants.pdf（2020年5月2日最終閲覧）。
- (52) 一例として、西川・前掲注(43)74頁。
- (53) 外務省公式訳「食料及び農業のための植物遺伝資源に関する国際条約」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000003621.pdf>（2020年5月2日最終閲覧）3頁。

という。) ⁽⁵⁴⁾ が採択された ⁽⁵⁵⁾ ⁽⁵⁶⁾。これは、発展途上国を中心とした賛成多数での採択であり、米国、英国、オーストラリアなどが反対し、日本と欧州の多くは棄権した ⁽⁵⁷⁾。

日本の農水省は、食料・農業植物遺伝資源条約（ITPGR）では「農業者の権利」としての種子へのアクセス権等は認められていない、その理由は、同条約の「農業者（農民）」は発展途上国の農業者（農民）を示すため、と考える立場のようである ⁽⁵⁸⁾。筆者も、この解釈に概ね賛同している。

なお、この議論は、2020（令和2）年度種苗法改正法案における自家採種（増殖）に係る規定の廃止に関わるため、「7章」にて検討する。

（4） グローバル・アグリビジネス（多国籍種子メジャー）

現在、多国籍種子メジャーおよび農薬業界は、巨大再編を経て特定分野に投資や研究開発を集中させる海外勢が強大である。そのため、「総合化学」とされる化学製品

(54) 本文は、United Nations General Assembly, “Draft declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas presented by the Chair-Rapporteur of the working group”, 6 March 2017 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/051/60/PDF/G1705160.pdf?OpenElement>を参照。本稿では国連総会決議版の日本語訳 ver.3

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000485953.pdf>を参照している。（いずれも2020年5月30日最終閲覧）。

(55) 齋藤敏之「種子法復活へ — ひろがる農業食料と健康を守るたたかい」議会と自治体244（日本共産党中央委員会編）2018.8 44-45頁、および「農民」記事データベース「農民が国際政治を動かした 農民の権利宣言 国連人権理事会が採択」20181015-1331-01

<http://www.nouminren.ne.jp/newspaper.php?fname=dat/201810/2018101501.htm#01>（2020年5月30日最終閲覧）等。

(56) その「第19条 種子（たね）への権利」には、小農と農村で働く人びとは、種子への権利を有すると規定する。その中には、食や農のための a) 植物遺伝資源に関わる伝統的な知識／知恵を保護する権利、b) 植物遺伝資源の利用から生じる、利益の分配に公平に参加する権利、c) 植物遺伝資源の保護と持続可能な利用に関わる事柄について、意思決定に参加する権利、d) 自家農場採種の種苗を保存、利用、交換、販売する権利、および、自らの種子と伝統的な知識／知恵を維持、管理、保護し、発展させる権利、ならびに、締約国は、小農が、播種を行う上で最も適切な時期に、十分な質と量の種子を手頃な価格で利用できるようにするための措置をとること等が規定されている。

(57) それに先立つ2018（平成30）年9月28日に、国連人権理事会は、小農権利宣言を、3分の2を上回る33か国の賛成で採択していた（反対3、棄権11、日本は棄権）。齋藤・前掲注(55)参照のこと。

(58) 現代農業編集部・「農水省にも種苗業界にも話を聞いたけどやっぱり『農家の自家増殖、原則禁止』に異議あり！」現代農業2018.4 344-345頁。

の川上から川下まで一手に取り扱うことを貫く日本の旧財閥系グローバル企業の化学工業部門である住友化学株式会社や三井化学株式会社であっても、真正面からぶつかっても勝ち目はないとされている⁽⁵⁹⁾。

巨大再編を開始したのは、米国の「ダウ・ケミカル」と「デュポン」である。2社が統合した「ダウ・デュポン社」の農業関連事業を統合した新会社「コルテヴァ・アグリサイエンス」の誕生は、ドイツの「バイエル」を米国の「モンサント」買収に突き動かした⁽⁶⁰⁾。2017年6月には「中国化工集団（ケムチャイナ）」が世界2位の「スイス・シンジェンタ」をグループに取り込んだ。そこに事業再編をしたドイツの総合化学メーカーである「BASF」が滑り込み、農薬・種子市場は4強時代に突入した、と見られている⁽⁶¹⁾。上位4社の市場占有率は、農薬で8割、種子で6割を超える⁽⁶²⁾。

国内最大手の住友化学は、バイエルやBASFと相次ぎ提携した。三井化学も、BASFと新規殺虫剤のグローバル共同開発契約を締結した。これら日本企業の戦術は、「巨人」が世界中に張り巡らす販売網にのせて自社製剤を拡販する「コバンザメ戦法」と評されている。

なお、日本にも、日本モンサント株式会社や、シンジェンタジャパン株式会社がある。しかし、日本の種子や農薬の供給事情は、農業協同組合（JA）システムを流通基盤とする独特なものであるため、国内に拠点を置くグローバル・アグリビジネスが目立つ存在にはなっていない。

こうした現況において、国際的には、モンサント社（現バイエル社）を代表例とする多国籍アグリビジネスへの警戒感が高い。モンサント社は、1901年に米ミズーリ州

(59) 日本経済新聞「速報・バイエルのモンサント買収承認、農薬『ビッグ4』時代へ」
2018/5/30 18:54 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO31156660Q8A530C1TJ3000/>
(2020年5月30日最終閲覧)。

(60) 農薬を1種類開発するにはおよそ200億円がかかるとされる。農薬メーカーは一般に売上高の7～10%を研究開発費に充てるため、売り上げ規模が大きいほど多額の投資ができる。バイエルとモンサントが経営統合を選んだのも、増大する研究開発費を捻出するためとされている。

(61) 多国籍種子メジャーの様相や、世界と日本の種苗業界の実態は、久野秀二「多国籍アグリビジネスによる『種子の包摂』の現段階と対抗運動の可能性」有機農業研究Vol. 8、No. 2 (2016) 11-15頁、および実践自治編集部「地域・自治体の動きアラカルト 農林水産：主要農作物種子法の廃止と自治体の使命」実践自治(70)（イマジン出版、2017）17-20頁に詳しい。

(62) 小野尚志「種苗業界の世界ランキング：世界1位モンサントが買収、バイオメジャーの時代が到来へ」ビジネス+IT 2019年7月2日
<https://www.sbbt.jp/article/cont1/36568> (2020年5月30日最終閲覧)。

セントルイスでサッカリン工場として創業した、117年の歴史を持つ老舗企業であった。1960年代に除草剤の「ラウンドアップ (Roundup)」を開発し、農業部門を設立したことでアグリビジネスに参入した。1990年代には、ラウンドアップに耐性のある遺伝子組換え品種を開発し、農薬であるラウンドアップとセットで販売することで農業従事者の作業効率を向上する提案を行い、莫大な利益を得た⁽⁶³⁾。次世代の「種」を採種 (増殖) できない特許権を有する高額な遺伝子組換え品種の拡販と、それとセット販売される発がん性を疑われる農薬、それらに席卷され失われていく在来種や伝統品種の種子等については、「農業者の権利」を侵害すると国際的にも大きく報道されている。それゆえ、UPOV条約1991年法およびその国内執行法を「モンサント法」であるとして、そうした法律の成立を認めない運動が各国で展開されている⁽⁶⁴⁾。

こうした情勢の中で、他国を鑑みると、主食を構成する穀物に関してはUPOV条約1991年法の下でも、自家採種 (増殖) を基本とし、流通しているものは公的な種子として保護されている国があることも確認できる。小麦を主食とする国を検討すると、米国では、小麦の種子は3分の2が自家採種 (増殖) で、購入する場合には生産が認証されている公共品種である。オーストラリアでも、95%が自家採種 (増殖) の種子を用いている。カナダでも、大部分は、農務省や大学の研究機関等が増殖している公共品種による⁽⁶⁵⁾。

以上のことから、日本は、種子法廃止により、原則として、日本人の主食である米も他の野菜類も同様に、種苗法による一元管理を志向したことになる。それに関しては、米は主食として行政の主導のもとに特別な扱いにすべきであるという意見と、その必要はない (既に安定的に供給される品種も多く存在しているし、米だけではなく小麦粉製品であるパンやうどん等も食すため) という意見があるであろう。筆者は後者であるが、議論が分かれるところであろう。

(63) 小野・前掲注(62)。

(64) 種苗法の改正は、「多国籍アグリビジネス (例としてモンサント社) の権利にお墨付きを与える法」になるという言説があるが、そうではなく、知的財産権の保護を規定する法であり、それは日本モンサント株式会社であろうと三井化学株式会社や住友化学株式会社であろうと、等しく適用される。また、多くの種苗会社がグローバル展開をしており、日本モンサント社は外資企業なので警戒せねばならず、三井化学と住友化学は日本の企業なので保護すべきであるというような短絡的なものでもない。つまり、外資か、外資系か、日本の企業かということで判別すべきではなく、あくまでも国内執行法における規定のあり方が問われていると考える。

(65) 齋藤・前掲注(55)44頁。

3章 種子法廃止とその議論

(1) 種子法廃止によって懸念されていたこと

種子法廃止に係る懸念内容は相互に関連性が強く明確には分けづらいが、以下の①②の2点に大別できると考えている（図表2参照）。①は旧種子法の目的とする内容であり、②はグローバル・アグリビジネスの展開も踏まえた現代的な課題として提示される点である。

より具体的には、①育種の予算確保の法的根拠がなくなったことにより、都道府県の財政状況によっては種子の生産量が減り、安定的な供給ができなくなる。これによって、「あきたこまち」などの奨励品種の米がやがてなくなるのではないかというおそれ、あるいは、②種子の開発は民間企業には難しく、特定の民間企業の寡占状態となり、種子を含む資材価格は引き下がるところか高騰する。さらに、海外資本の企業の参入を許せば、地域ブランド米の技術的知見が海外に流出する。こうした流れは、質が良くても利益を出しづらい地域ブランド米を存続の危機に陥れ、いずれは遺伝子組換え農作物（GMO⁽⁶⁶⁾）が食卓に並ぶことになるのではないかという不安が論じられている。

なお、種子法の廃止によって、旧種子法の内容で種苗法に引き継がれた部分とそうでない部分がある。これを正確に踏まえねばならないと筆者は考えている。行政による「検査」の部分であるが、種子の検査は引き継がれ、生産物の検査は引き継がれていない。とはいえ、種子法は生産物の検査は請け負っていなかった（農産物検査法の射程であった）ので変化はないと思われそうではあるが、そうではない。種子法（8条）で奨励品種を規定することにより「奨励品種」を含む「産地品種銘柄」のみが公の検査機関で農産物検査を受けられていた実情（「1章(6)」参照）を鑑みると、著しく民間育種への規制緩和がなされたと捉えうる。

(66) GMOとは、genetically modified organismの略で「遺伝子組換え作物」のことを本稿では指している。なお、GMOは通常は「遺伝子組換え生物」、つまり、トランスジェニック動物（genetically modified animal、遺伝子改変動物のこと。）なども含む遺伝子組換え生物全般を指し、農作物に限らない。

図表2：種子法廃止に係る懸念の整理

	①旧種子法の目的とする内容	②グローバル・アグリビジネスの展開も踏まえた現代的な課題
政府の背景説明	技術の向上により種子の品質も安定してきた。	多様なニーズに応えるため規制緩和を行う。民間企業のノウハウで、多収量の優良品種を増やす必要あり。
種子法廃止による変化	都道府県による種子の生産（増殖）や普及の義務付けがなくなった。育種の予算確保の法的根拠もなくなった。	種子ビジネスに民間企業をより多く参入させ、都道府県が持つ種子に関する技術や知識を民間企業に提供させる。
懸念されている状況	都道府県の財政状況によっては、種子の生産量が減り、安定的な供給ができなくなる。これにより、種子の価格も上がる。地域が育ててきたブランド米もやがてなくなってしまうのではないかと。	民間企業での種子の開発は難しく、特定の民間企業の寡占状態となり、種子を含む農業資材価格は高騰する。地域が育ててきたブランド米の情報が海外に流出し、質はよくても利益を出しづらい地域のブランド米が存続の危機にさらされる。海外資本の企業の参入を許せば、遺伝子組換え農作物が食卓に並ぶことになる。

（2） 種子法廃止に反対の意見

本稿は、種子法廃止の賛否を議論するものではないが、重要な論点であり、その反対意見と反対意見に反対する意見（種子法廃止に賛成する意見）の概略を以下に整理する。

反対意見として、前節の種子法廃止による懸念を唱える論者を、管見により大まかな意見表明の時系列順に以下に列举する。

今泉晶氏（総合地球環境学研究所）⁽⁶⁷⁾、山田正彦弁護士（元農水相）⁽⁶⁸⁾⁽⁶⁹⁾、久野秀二教授（京都大学）⁽⁷⁰⁾、梶井功名誉教授（東京農工大学）⁽⁷¹⁾、森嶋賢名誉教授（立正

(67) 今泉晶『農業遺伝資源の管理体制 所有の正当化過程とシードシステム』（昭和堂、2016）。

(68) 週刊SPA まさのあつこ（取材・文）「森友国会の裏で進む6つの重要法案 2. 種子法廃止」2017（平成29）年4月25日号 23頁、山田・前掲注(21)、山田正彦「タネは誰のものか——種子法廃止、種苗法運用、農薬残留量の緩和」月刊保団連（1294）2019.6 4-11頁等。

(69) 農文協（編集）『種子法廃止でどうなる 種子と品種の歴史と未来』（農山漁村文化協会、2017）。内山節（立教大学客員教授）が巻頭言を飾り、山田正彦、印輪智哉を含む10名以上の執筆者で構成されている。

(70) 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 2017年4月 <http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/dp/papers/j-17-001.pdf>（2020年5月30日最終閲覧）等。

(71) 梶井功「種子法廃止は大問題 シリーズ：時論的随想——21世紀の農政にもの申す」JA com. 農業協同組合新聞2017.03.11 <https://www.jacom.or.jp/nousei/rensai/2017/03/170311-32208.php>（2020年5月30日最終閲覧）。

大学⁽⁷²⁾、三橋貴明氏（経世論研究所所長）⁽⁷³⁾、栩木（とちぎ）誠氏（農政ジャーナリスト）⁽⁷⁴⁾、鈴木宣弘教授（東京大学）⁽⁷⁵⁾、國井義郎准教授（名古屋学院大学）⁽⁷⁶⁾、印鑰（いんやく）智哉氏（日本の種子を守る会アドバイザー）⁽⁷⁷⁾、齋藤敏之氏（ジャーナリスト）⁽⁷⁸⁾等がいる。

これらに加え、こういう事態を招いたのは農水省だとする議論として、THEMIS編集部⁽⁷⁹⁾、種子の権利の帰属や「農民（農業者）の権利」等から検討を重ねる西川芳昭教授（龍谷大学）⁽⁸⁰⁾等がいる。

（3） 種子法廃止に賛成の意見

種子法廃止に賛成の意見には、まず、2017年9月THEMIS編集部による「『種子法』廃止でも日本のコメは安泰だ」という記事である⁽⁸¹⁾。そこでは、「遺伝子組み換え食品の害を煽るが、それは間違いである。」「農林官僚を潤してきた種子法を与野党は守れというのが、減反政策と共に廃止して本当の農業改革こそ急がねばならな

(72) 森嶋賢「種子法廃止は消費者問題なのだ コラム：正義派の農政論」JA com. 農業協同組合新聞2017.04.10 <https://www.jacom.or.jp/column/2017/04/170410-32456.php>（2020年5月30日最終閲覧）

(73) 三橋貴明「種子法廃止は亡国への道」月間日本2017.5 16-18頁。

(74) 栩木（とちぎ）誠「農政展望第39回 種子法廃止で強まる食料主権の危機」経営実務2017.6月号 86-89頁。

(75) 鈴木宣弘「種子法廃止と安全保障」時の法令（朝陽会編）（2036）2017年10月67-70頁、鈴木宣弘「種子法廃止『グローバル種子企業』が日本を植民地化」日刊ゲンダイ2018/08/10 6:00 <https://www.nikkan-gendai.com/articles/view/news/235060/1>（2020年5月30日最終閲覧）、鈴木宣弘「種苗法改正と農業競争力強化法の3点セット「種子法」廃止の真の狙いは 東京大学大学院農学生命研究科教授 鈴木宣弘さんに聞く」生活クラブ2019年2月15日 <https://seikatsuclub.coop/news/detail.html?NTC=0000053527>（2020年5月30日最終閲覧）。

(76) 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篇54(4)（2018）67-85頁。

(77) 印鑰智哉「アジアの農家の種子の権利を奪う日本政府」2018/08/11 <http://blog.rederio.jp/archives/3700>（2020年5月30日最終閲覧）、印鑰智哉「種子法廃止による社会的影響」いのちとくらし研究所報67号 2019年7月 18-22頁。

(78) 齋藤・前掲注(55)36-45頁。

(79) THEMIS編集部「『ハゲタカ外資』上陸の脅威 『日本のコメ』を種子法が全滅させる」THEMIS2018.4 86-87頁。

(80) 西川芳昭「作物の多様な品種の種・種子をそれぞれの地域で守る意味」西川芳昭編『種から種へつなぐ』（創森社、2013）、「主要農作物種子法の廃止を考える——食料主権軽視と農業競争力強化志向の問題」月刊自治研59（694）2017.7 10-14頁。

(81) THEMIS編集部「『種子法』廃止でも日本のコメは安泰だ」2017年9月号 4-45頁。ただし同誌は、前掲注(79)では、種子法廃止反対意見を掲載している。

い」と主張している。こうした主張の旗頭として挙げられているのは、小泉進次郎衆議院議員と浅川芳裕氏（ジャーナリスト）である。次に、2018年8月に、唐木英明名誉教授（東京大学）「『種子法』廃止で日本の米が消えるのか？ 大切なのは、未来の農業をいかに魅力的で強い産業へと成長させるかである」論座（朝日新聞社の言論サイト）⁽⁸²⁾がある。加えて、2018年8月、高橋洋一教授（嘉悦大学）「種子法廃止への誤解、『あきたこまち』が消えるわけではない」⁽⁸³⁾がある。ここでは、「そもそも国のやってきたコメ政策は、減反に追い込まれるなど、これまでのパフォーマンスはよくないから、地方に委ねたほうがいい。結論を言えば、制度的には種子法廃止でも自治体の条例でこれまでと同様の枠組みが確保されており、農家にとって条件は変わらない。」等と記されている。

なお、野口勲氏（『タネが危ない』（日本経済新聞出版、2011年）の筆者）も、種子法廃止に賛成している⁽⁸⁴⁾。その理由を、「タネは全人類の共有財産で、大企業だろうと、国や都道府県だろうと、タネを独占することには反対ですから⁽⁸⁵⁾」「もし遺伝子組み換えのコメが日本に入ってきたらどうするって？ そんなものは食わなきゃいいんです⁽⁸⁶⁾」と語る。

（４） 種子法廃止に係る政府見解

2016（平成28）年の「規制改革推進会議農業ワーキング・グループ」での提言以降、農水省の見解は、種子法廃止について一貫した対応をしている。つまり、種子は、（ア）品種の開発、（イ）種子の増殖、（ウ）流通という工程を経て農業者のもとに届くのであり、種子法は（イ）種子の増殖についてすべての都道府県に義務付けることで、優

(82) 唐木英明「『種子法』廃止で日本の米が消えるのか？ 大切なのは、未来の農業をいかに魅力的で強い産業へと成長させるかである」論座（朝日新聞社）2018年8月20日

<https://webronza.asahi.com/science/articles/2018081000011.html>（2020年5月30日最終閲覧）。

(83) 高橋洋一「種子法廃止への誤解、『あきたこまち』が消えるわけではない」2018.8.23 5:00 ダイヤモンド・オンライン

<https://diamond.jp/articles/-/178039?page=4>（2020年5月30日最終閲覧）。

(84) 野口勲「種子法廃止で日本のコメはどうなるのか？」T a n e t野口のタネ・野口種苗研究所 [2018.5.17船井メールクラブ第333号掲載原稿に一部加筆/2018.10]

<http://noguchiseed.com/hanashi/shushihou.html>（2020年5月30日最終閲覧）。野口氏のウェブサイト（<http://noguchiseed.com/>）のトップには、「『F1』は出荷用。自分で食べる家庭菜園には『固定種』のほうが向いています。」というフレーズが記されている。

(85) 野口・前掲注(84)。

(86) 野口・前掲注(84)。

良な種子の生産や普及を促すことを目的とした法であった。こうした行政の力に加えて、民間の力を加えて、多様な種子の供給を可能にするとする⁽⁸⁷⁾。

そこでは、(ア)品種の開発については、「種子法とは別の枠組」により、行政と民間の研究機関で行われているとする。つまり、形式的には民間の種子開発も認められ推奨されてきているのであるから、それには触れず、あえて(イ)種子の増殖に絞った記述となっている⁽⁸⁸⁾。

以下、前々節「3章(1)」における種子法廃止に係る懸念の整理①②(図表2)についての政府見解の概略を以下に述べる。

「①旧種子法の目的とする内容」について

「法律により一律に義務付けるというやり方を止めるとともに、農業競争力強化支援法を制定することで、都道府県の力に加えて、民間事業者の力も生かした種子の供給体制を構築し、多様な需要に応じた種子が供給される環境を整備する」「種子の品質基準は、すでに種子に関する一般法である種苗法に基づく基準に移し替えられており、今後も種子の品質は確保されていく。「種子法廃止後も、各都道府県では必要な種子供給業務を行っており、これに要する財政需要についても引き続き、地方交付税が措置されている」。

また、「民間企業により供給される種子の中には、都道府県が供給する種子に比べて価格が高いもの」があり、それらについては、「収量性が高く生産物の販売収入が多くなるなどの理由により、農業者の経営判断の中で活用されていくと考えている。

さらに、「新たに官民の連携や種子供給体制の整備に取り組む動き、地域の独自性を反映した条例の制定等の動きも出てきており、農林水産省ではこのような現場での取組を尊重」する。こうした種子条例の制定は、「法廃止の趣旨に反するものではない」として、「多様なニーズに応じた種子供給体制を構築するという、種子法廃止の考え方に沿うもの」であるとする。

「②グローバル・アグリビジネスの展開も踏まえた現代的な課題」について

「種子法は、外資系企業の参入や遺伝子組換え作物の生産を規制する法律ではないため、種子法の廃止によりこれらの規制が緩和されるということはない。「(遺伝子組換え作物については、いわゆるカルタヘナ法(正式名称は『遺伝子組換え生物等

(87) 農林水産省ウェブサイト「主要農作物種子法(種子法)の廃止について～よくあるご質問～」
<http://www.maff.go.jp/j/seisan/ryutu/info/attach/pdf/171116-21.pdf> (2020年5月30日最終閲覧)。

(88) 農林水産省・前掲注(87)。

の使用等の規制による生物の多様性の確保に関する法律』（平成15年法律第97号）や食品衛生法（昭和22年法律第233号）、飼料安全法（正式名称は『飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律』（昭和28年法律第35号））といった別の法律で規制されています。）」。

以上のように、政府見解は、種子市場を想定し、優良な種子の生産や普及を各都道府県と民間事業者が担っていくという点で一貫しており、種子条例については、各地域の活力創出のためにも推奨していることが確認できる。

(5) 小括としての筆者の見解

ここで種子法廃止に関する筆者の検討を簡単にまとめておきたい。結論としては、筆者は、民間企業に品種改良を促し知的財産権の獲得をもたらす農業の国際競争力を高めることを意図する種子法廃止には賛同しているが、その経緯については多くの根強い反対意見を含むその後の動きがあることを考えれば、「急すぎた」と考えている⁽⁸⁹⁾。弱体化している農業を担う者への配慮を欠いており、各県の種子供給要綱や種子条例策定への動きを含めた全体像を見ることで、農業者の了解を得られているにすぎないからである。そのため、次章に述べるいわゆる種子条例の制定は、種子法廃止反対派および行政の現場が、各地方において主体的に行動して制度構築をした成果と捉えることが可能であり、好意的に捉えている⁽⁹⁰⁾。

1点目に、種子法は主要農作物に関する法であったため、種子法の対象は米・麦・大豆など3種類だけであった。一方で、種子法対象外の野菜などでは、日本の種苗会社は品種開発などを積極的に行っている。ここで論点として浮かび上がるのは、「主要農作物（米・麦・大豆）は、食料（糧）安全保障の観点からも他の野菜等と分けて扱うべきか」どうかということであろう。

前述の他国の状況を踏まえるならば、公による保護策も必要と考えられるが、筆者は、米（コメ）は既に多品種が存在しており、各都道府県に農業試験場が設置されているという現況と、今後もより一層深刻さを増す気候変動を背景に品種改良の必要性の高まりを思料し、民間育種を促し、米（コメ）にも品種改良の機会をより多く与えるこの改変に賛同している⁽⁹¹⁾。

(89) 拙稿・前掲注(3)337頁。

(90) 拙稿・前掲注(3)337頁。

(91) 拙稿・前掲注(3)338頁。

2点目に、種子法廃止と、遺伝子組換え作物や農薬グリホサート（商品名ラウンドアップ）の問題は分けて考えるべきである。遺伝子組換えについては、厚労省管轄の食品衛生法等の問題であり、同法による安全性審査で規制されているし、カルタヘナ法および飼料安全法も存在する。種子法が廃止されても、これらの法の規制は変わらない。ちなみに食品衛生法では米、麦などの遺伝子組換えは認められていないし、まして、政府が、TPP協定締結によっていわゆるモンサント法制定へと導いているという論調は根拠が欠き、賛同できない。とはいえ、国際的にも、モンサント社を代表例とする多国籍アグリビジネスへの警戒感が高く、こうした危機感への対処も忘れてはならないと心得る⁽⁹²⁾。

3点目に、こうした国の種子の増殖事業からの撤退は、地方における主体的な取り組みおよび独自性を否定または排除する趣旨ではなく、種子法に代わる独立条例の制定または改正種苗法の法律実施条例（自治体によっては要綱等）の制定を促すことになる。そこには、別の効果も期待できる⁽⁹³⁾。米生産の実情を見ると、米や水田も余っていて、農家の後継者不足も深刻である。一方で、輸入については高い関税などでかなり保護されており、農地法（昭和27年法律第229号）による規制などもあり、農業そのものへの参入障壁は依然として高い。こうした状況で、権限を地方に委ねるといっても、自治体だけの力では育種・品種開発などに限界があるだろう。とすれば、「あきたこまち」のようなブランド米はこれまでのように作ればよいが、より民間の力を活用することが重要である。総じて、このように地方に任せるといえるのは、従来の大規模工場型のコメ生産から脱する一つの機会となり、自治体、地域または各農業者（まさしく小農単位）の多様性を認めることにもつながると捉えている⁽⁹⁴⁾。

予算については、種子法関連予算は、すでに20年も前に一般財源化され、農水省の補助金ではなく、総務省の地方交付税交付金で対処されている。それゆえ、種子法が廃止されても自治体の一般財源であることは変わらない。

あわせて、種子の値段が高騰するという点については、現行では地方自治体は種子法廃止後も地方自治体の業務として従前通りの業務（奨励品種（優良品種）に指定さ

(92) 拙稿・前掲注(3)338頁。

(93) 「種子法廃止でも種子条例が制定されたから、実体的な変化はない」ということは、変化がない点をメリットとすれば一定の成果があると言えるが、変化を求める視点からはデメリットともいえる。また、法律と条令の根本的な違いも踏まえねばならない。

(94) 拙稿・前掲注(3)340頁。

れている銘柄の普及用の種子の生産と販売)を行っているため、問題は生じていない。つまり、安価で良質の「種子」が提供されており、「公的種子（『公共種子』または『農民種子』という語も同義として用いられている）」と言われるものは未だに存在している。それゆえ、農業者は、こうした公的種子に加え、民間開発の高価な種子にそれなりの価値を見出してそれを購入して栽培する自由も有しているわけであるから、農業者には選択の余地が広がったと捉えうる。

ただし、こうした地方自治体の働きは、民間育種の発展を阻害する（民業圧迫の）可能性があるため、主要農作物における公的種子の今後のあり方は議論する必要があると考える。つまり、「種子等は、（主要農作物の種も野菜の種苗と同様に）その価値に見合った（開発コストも含めた）対価を支払って購入するものである」と考えるのか、それとも、「（主要農作物の）種子等は、主食を生産するという公的役割を農業者が担っているため、『公的種子』というものを確保して安価で米農家に提供し続ける必要がある」とするののかという点であり、この論点は、前述した「主要農作物（米・麦・大豆）は、食料（糧）安全保障の観点からも他の野菜等と分けて扱うべきか」という問いに収斂される。くり返しになるが、まずはこの点を議論する必要があると考える⁽⁹⁵⁾。

4章 種子条例の策定

(1) 各都道府県の種子条例および要綱等の現状

都道府県の種子条例は、種子法という公的種子の存続の根拠法に代わり、「主要農作物の種子生産には行政が責任を持つ必要がある」との観点から策定されてきたものである。公的種子を農業者に安定的に供給し続ける点で、重要な役割を果たしている。管見によれば現在18道県が制定している。各都道府県の現況を各種新聞やウェブサイト等から整理すると以下（図表3）のとおりである。種子法廃止とともに各道府県にて対応がなされ、その多くでは要綱（要領）の策定がなされた。現在は、住民や議員等からの要望により、順次、要綱（要領）から条例への「格上げ」が生じている時期といえる。

(95) 拙稿・前掲注(3)341頁。

図表3：各都道府県で策定された種子条例等

都道府県名	状況 (策定済○ 策定中△)	条例名称	施行日	備考
北海道	○	主要農作物の種子の生産に関する条例	2019. 4. 1	市民グループが 案提案
青森	—	主要農作物種子基本要綱2018. 4. 1に施行		
岩手	△	稲、麦類及び大豆の種子の生産等に関する要綱2018. 4. 1施行 条例については、県議会が請願を採択、条例案を準備中		
宮城	○	主要農作物種子条例	2020. 4. 1	
秋田	—	主要農作物種子基本要綱2018. 4. 1施行		
山形	○	主要農作物種子条例	2018. 10. 16	可決日から施行
福島	—	主要農作物種子生産取扱基本要綱2018. 4. 1施行		
茨城	○	主要農作物等種子条例	2020. 4. 1	議員提案
栃木	○	奨励品種の優良な種苗の安定供給に関する条例	2020. 4. 1	種苗条例
群馬	△	主要農作物種子生産事業実施要綱2018. 4. 1施行 主要農作物種子条例（案）のパブコメ2020. 1－2月実施		
埼玉	○	主要農作物種子条例	2018. 4. 1	
千葉	△	主要農作物種子対策要綱2018. 4. 1施行 （仮称）農作物種子条例案パブコメ2020. 4－5月実施		
東京	—	（東京都は従前も種子生産には取組んでいない）		
神奈川	—	稲麦等種子生産対策要綱2018. 4. 1施行		
新潟	○	主要農作物種子条例	2018. 4. 1	
富山	○	主要農作物種子生産条例	2019. 1. 1	全国一の種もみ 出荷県
石川	○	主要農作物種子条例	2020. 4. 1	
福井	○	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	2019. 4. 1	
山梨	—	（当該事務に要する経費について引き続き地方交付税措置を講ずる）		
長野	○	主要農作物及び伝統野菜等の種子に関 する条例	2020. 4. 1	
岐阜	○	主要農作物種子条例	2019. 4. 1	議員提案
静岡	—	主要農作物採種事業の実施について2018. 3. 26施行 複数の市議会から県議会に種子条例策定の要望有り		
愛知	○	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	2020. 4. 1	
三重	△	主要農作物採種事業実施要綱2018. 4. 1施行 主要農作物種子条例（仮称）素案パブコメ2019. 12－2010. 1月実施		
滋賀	△	水稻、麦類及び大豆の種子供給に係る基本要綱2018. 4. 1施行 知事が県議会2019年2月定例会で条例案の提出を表明		
京都	—	主要農作物種子生産及び供給事業実施要領2018. 4. 1施行		
大阪	—	***（府要領に基づき、大阪府種子協会、研究所と連携して採種事業を 実施する体制を維持し、水稻種子の安定供給に努めると回答。）		

都道府県名	状況 (策定済○ 策定中△)	条例名称	施行日	備考
兵庫	○	主要農作物種子生産条例	2018. 4. 1	
奈良	—	***種子法廃止に伴い、奈良県米麦改良協会へ種子生産に関する審査および証明業務を移管。県と米麦改良協会との主要農作物種子生産の実施に関する覚書(2018. 5. 23)等。		
和歌山	—	***主要農作物採種事業実施要領*1962. 8. 23施行		
鳥取	○	農作物種子条例	2019. 7. 4	公布日から施行
島根	△	主要農作物種子事業実施要綱2018. 4. 1施行 知事が条例検討会設置を明言		
岡山	—	稲、麦類及び大豆の種子供給に係る基本要綱2018. 4. 1施行		
広島	△	稲、麦類及び大豆種子取扱要領2018. 4. 1施行 主要農作物等種子条例(仮称)素案のパブコメ2020. 2-3月実施		
山口	—	主要農作物種子生産実施要綱、主要農作物・園芸作物奨励品種決定要領等いずれも2018. 4. 1施行		
徳島	—	稲、麦類及び大豆種子生産実施要綱2018. 4. 1施行 種子法の代替条例を求める市民の動き有り		
香川	—	主要農作物採種事業実施要領2018. 4. 1施行		
愛媛	—	主要農作物採種事業実施要領2018. 4. 1施行		
高知	—	主要農作物種子生産要綱2018. 4. 1施行		
福岡	—	稲、麦類及び大豆の種子の安定供給に関する基本要綱2018. 4. 1施行農林水産業・農山漁村振興条例**2014. 12. 25施行		
佐賀	—	主要農作物種子生産基本要領2019. 1. 30施行		
長崎	—	主要農作物種子制度基本要綱2018. 4. 1施行		
熊本	○	主要農作物種子の生産及び供給に関する条例	2019. 12. 20	公布日から施行
大分	—	主要農作物種子制度基本要綱2018. 4. 1施行		
宮崎	○	主要農作物種子生産条例	2019. 4. 1	
鹿児島	○	主要農作物の種苗の安定供給に関する条例	2020. 4. 1	種苗法の種苗を含む
沖縄	—	種子条例の枠を広げた生物多様性種子条例策定への市民の動き有り		
○合計18 △計7				

* : 和歌山県主要農作物採種事業実施要領は、1962(昭和37)年施行のものである。

** : 福岡県農林水産業・農山漁村振興条例は、新品種の開発ならびにその普及に必要な施策を掲げており、品種開発と採種事業に取り組んでいる。

*** : 大阪府、奈良県および和歌山県は、種子法廃止後、当該事務を他の団体へ移管した。

(出典) 各都道府県および日本の種子(たね)を守る会のウェブサイト等を基に筆者作成

(2) 多様化する種子条例

施行されている18道県の種子条例等の内容を比較検討したものが以下(図表4)である。基本的な目的は同一であるものの、その射程が、主要農作物のみのものから、サト

ウキビやソバ等、伝統野菜、農作物を含むものまで多種多様であり、整理に苦慮した跡がうかがえることであろう（訂正すべき点や要綱・要領等との関連があれば、改めてご指摘いただきたい。）。

図表4：策定済みの種子条例等の比較

(○：記載あり ー：記載なし △：要綱に記載あり)

	北海道	宮城	山形	茨城	栃木	埼玉	新潟	富山	石川	福井	長野	岐阜	愛知	兵庫	鳥取	熊本	宮崎	鹿児島
県の責務・種子管理団体（・生産者）の役割・責務	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	○	○ ¹	○	—	—	○	○	○
種子の安定供給および品質の確保等	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
指定ほ場の指定と種子の生産物審査	○	○	○	○	—	△ ²	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	○
指定採種者または団体の指定	—	○	—	—	—	—	○	○	○	—	○ ³	—	—	○	○	○	—	—
原種および原原種の生産	○	○	○	○	○	○	○	○ ⁴	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
原種および原原種生産の委託	—	○ ⁵	○ ⁶	○	○ ⁵	—	○ ⁶	○ ⁶	○ ^{5、7}	○ ⁶	○ ³	—	—	—	○ ⁶	○ ⁶	○ ⁶	○ ⁶
種子生産計画の策定	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○ ⁸	○ ⁹	○	—
指定種子生産者等への県の支援（概括的な指導・助言・勧告以外）	—	—	—	—	—	△ ²	○ ^{情報提供}	○ ¹⁰	—	○ ^{情報提供}	○ ^{技術の継承}	—	—	—	○ ^{技術指導}	—	—	—
優良品種の選定・認定	○	○	○	○	○	—	○	○	○ ¹²	○	○	○	○	○	○	○	○	○
優良品種選定・認定の審議会制度	○	○	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
在来種や伝統野菜保存支援	—	—	—	○ ¹³	—	○	—	—	—	—	○	—	○ ¹⁴	—	—	—	—	—
財政上の措置	○	○	○	○	○	○	—	—	○	○	○	○	○	—	○	○	○	○

	北海道	宮城	山形	茨城	栃木	埼玉	新潟	富山	石川	福井	長野	岐阜	愛知	兵庫	鳥取	熊本	宮崎	鹿児島
県民への啓発	—	○	○	○	—	—	—	—	—	—	—	○	○	—	—	—	—	—
品種改良の促進	—	—	—	○ 13	—	—	—	—	—	○ 15	—	—	○ 14	—	○ 16	○	—	—
都道府県の知的財産権の保護 (品種育成者等に課す)	○	—	—	—	○	—	—	—	—	—	—	—	○ 17	—	—	—	—	—
品種技術等の利用および管理	—	○	—	○ 13	—	—	—	—	—	—	—	—	○	—	—	○	—	—
	主要農作物に限定	主要農作物に限定	主要農作物に限定	主要農作物等18	種苗条例	主要農作物に限定	主要農作物に限定	主要農作物に限定	主要農作物に限定	主要農作物に限定	伝統野菜等を含む	主要農作物に限定	主要農作物に限定	主要農作物に限定	農作物を対象19	主要農作物に限定	主要農作物に限定	さとうきびを含む

- 1) 岐阜県主要農作物種子条例は、議員提案で、前文有り。
- 2) 埼玉県主要農作物種子生産基本要綱に規定あり。
- 3) 長野県主要農作物及び伝統野菜等の種子に関する条例では、種子管理団体を指定し（6条）、種子管理団体も原原種（9条1項）および原種（9条2項）の生産、調達および供給を行い、種子（9条3項）の調達、需給の調整および備蓄を行う。
- 4) 富山県主要農作物種子生産条例には、原種のクリーニング施設設置を可能とする規定あり（8条）。
- 5) 宮城県主要農作物種子条例には、知事が原種生産を知事以外の者に委託する規定あり（14条2項）。栃木県奨励品種の優良な種苗の安定供給に関する条例には、原種苗等の生産を行う者を「原種苗等生産者」として指定することができる規定あり（8条2項）。石川県主要農作物種子条例には、知事は原原種の生産を行い（7条1項）、知事が原種生産を適正かつ確実に行うことができると認める者に委託する規定あり（7条2項）。
- 6) 山形県主要農作物種子条例（9条3項）、新潟県主要農作物種子条例（11条2項）、富山県主要農作物種子生産条例（8条2項）、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（6条2項）、鳥取県農作物種子条例（7条1項）、熊本県主要農作物種子の生産及び供給に関する条例（4条2項）、宮崎県主要農作物種子生産条例（6条1項）、および鹿児島県主要農作物の種苗の安定供給に関する条例（8条2項）では、知事（県）以外の者が経営するほ場を指定原種ほ場または指定原原種ほ場として指定することができる。
- 7) 石川県主要農作物種子条例では、災害等により必要な原種の生産が困難な場合には、購入その他の方法により原種等を確保することができるとする（7条3項）。
- 8) 鳥取県農作物種子条例には、種子生産振興計画（4条）と種子計画（5条）が規定されている。
- 9) 熊本県主要農作物種子の生産及び供給に関する条例では、「種子生産計画の策定」（9条）に加え、将来にわたる優良な種子の安定生産および供給を確保するため、「種子産地強化計画の策定」も明記されている（15条）。
- 10) 富山県主要農作物種子生産条例（10条）は、必要があると認めるときは、指定種子生産者以外の者であって生産または流通に携わる者に対し、助言または指導を行う。

- 11) 長野県主要農作物及び伝統野菜等の種子に関する条例は、主要農作物の種子生産者および種子生産管理団体に技術の継承（12条2項2号）を含む生産に係る支援を行い（12条）、伝統野菜等の種子生産のため採種の技術の指導、品質の維持のための種子の保存等に対する支援を行う（13条）。
- 12) 石川県主要農作物種子条例では、種子計画の策定内容において「優良種子の種類及び品種」を定めることとしている（5条2項）。
- 13) 茨城県農作物等種子条例には、「品種の育成」として、「県に蓄積された知識及び技術並びに遺伝資源を活用して、将来の需要が見込まれる品種の育成に努めるものとする」という条文（13条）がある。
- 14) 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では、「民間事業者等との連携に努め」ながら「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備蓄し、及び利用する」ことが明記されている（6条2項）。
- 15) 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には、優良な品種の開発のため、「多様な種子の収集およびその特性の評価を行い、本県農業に有用な遺伝資源を蓄積し、および利用するものとする」（3条2項）との規定がある。
- 16) 鳥取県農作物種子条例には、指定種子改良団体の指定の規定がある（14条）。
- 17) 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では、「県が開発した主要農作物の優良な品種に係る知的財産権の取得その他必要な施策を講ずる」ことを規定する（12条）。
- 18) 茨城県農作物等種子条例は、「主要農作物」として、稲、大麦、裸麦、小麦および大豆を、「主要農作物等」として、前述に加えてそばその他知事が定める作物を指すとする（2条(2)）。
- 19) 鳥取県農作物種子条例は、主要農作物を「特定農作物」と定義し（2条1号）、特定農作物のみ奨励品種を決定している（3条1項）。

（出典）各条例から筆者作成

（3）種子法廃止を機に「行政の役割」を考える

種子法廃止とともに都道府県が策定した（改めた）要綱や条例は、種子の育種・増殖における「行政の役割」を、各都道府県が検討した結果であると考えられる。今、問われているのは、「行政の役割」と民間事業者・私人の役割の間の線引きを、改めて考えることであると思う。ただし、筆者は、農業はあくまでも「業」であるので市場原理を重視すべし、と考えているわけではない。農業者が、二次的自然の保全者であるという役割を果たし、環境公益的機能を担う存在であることも見落としてはならないとも考えている。むしろ、主要農作物は主に国内向けでもあるため、「不公正貿易」を生じさせる懸念は少なく、他国の事例を参考にしながらも、わが国の制度構築の在り方が問われている。そうした観点から、筆者が注目する条例の内容の特徴として、以下に3点ほど簡潔に述べる。

1点目に、在来（品）種や伝統野菜、地域で栽培されてきた作物（地方の優良品種として指定して優先的に種子保存していく作物を含む）についてもその射程に入れている

条例がある点である。際立つのは、全国でいち早く策定された埼玉県の条例には、パブリック・コメントもされていないのに、主要農作物に限定しながら、その第5条に「在来種の生産及び維持」が明記されている。ここで、「在来（品）種」「伝統野菜」の定義が重要になる。主要農作物である稲の「在来（品）種」といえば、1900年のメンデルの遺伝の法則の再発見により近代的な育種（品種改良）がなされる前の種のことである。稲作が日本に伝来して以来、稲の種子は朝鮮半島、中国および南方からも繰り返し持ち込まれたもののなかで、日本の気候風土と人々の好みに合った品種が選択されることで繰り返し栽培された結果として出来上がった品種のことである。1910年になると各地で栽培される稲の在来種は著しく減ったとする記録がある⁽⁹⁶⁾。他方、「在来（品）種」の定義については統一的なもの存在しないとする見解もある⁽⁹⁷⁾。「世代を超えて」「長年」とは、1世代を20～30年とすれば、25年程度とみる考え方も可能であるようで、地域ブランドに関する知的財産を保護する地理的表示（G I）保護制度においても、25年が「伝統性」の目安とされている⁽⁹⁸⁾。このように統一された定義はないが、決して「品種登録されていない品種（育成者権が消尽した品種および品種登録されたことがない品種）＝在来（品）種」というわけではなく、ある程度の地域風土と人々の意識と生活への定着が求められると考えられる。在来（品）種の保全についてまで種子条例の射程とすることには議論もあろうが、こうした在来（品）種の保存には公的な助成と仕組みがふさわしいと考え、筆者は支持するものである⁽⁹⁹⁾。

2点目として、福岡県の条例のように、「種子」の供給等のみならず農業・農村振興や持続的な農業についての総合的・包括的な条例を策定し、その中で育種・品種開発や採種（増殖）事業に取り組んでいくことを宣言したものが現れたことである。福岡県条例では、「種子（種）」という文言は用いられていないが、品種開発およびその品種の普及やそのためのインフラ整備の部分に採種事業も含まれている。おそらく滋賀

(96) 鶴飼保雄・大澤良編『品種改良の日本史 作物と日本人の歴史物語』（悠書館、2013）7頁。

(97) 香坂玲・富吉満之『伝統野菜の今 地域の取り組み、地理的表示の保護と遺伝資源』ASAHI ECO BOOKS（2015）27頁。

(98) 藤村浩二「地理的表示保護制度概要（商標制度利用者向け）」特許研究63 2017年3月 62頁。

(99) 北海道主要農作物の種子の生産に関する条例策定においては、北海道たねの会らから要望も出され、パブリック・コメント等でも要望（質問）されたが、結果として条例には明確には盛り込まれていない。詳細は、拙稿・前掲注(3)349-350頁参照のこと。

県もこのようなスタイルの条例が制定されると予測される⁽¹⁰⁰⁾。

3点目に、栃木県奨励品種の優良な種苗の安定供給に関する条例があるが、これは「種苗条例」でありその内容は他県のものとは異質であるとの議論がある⁽¹⁰¹⁾。これは、栃木県が、いわゆる「強い農業づくり」を志向しており、消費者や生産者にとって魅力ある品種の育成を行い、その独自性を生かして同県の農作物の競争力強化を目指していることが背景にあるからと考えられる。「いちご王国」を自負する栃木県のブランド品種である「とちおとめ」の種子の海外流出等も記憶に新しく、こうした品種の知的財産権保護も視野に入れる。それゆえ、同条例において奨励品種に想定される農作物には、稲、大麦、小麦、大豆に加え、特定農産物には「いちご」が、特定農作物以外には「なし、うど、あじさい、りんどう、にら」という園芸作物が並ぶ。これらの品種には、県が育成をした品種のみならず、民間育成の品種も加わっており、種子法廃止に伴う改正種苗法の法律実施条例としても位置づく。

条例は「法律の範囲内で」制定されると、憲法94条で規定する。しかし、最近では、「地方自治の本旨」から地方優先の原則を導き、条例の自主立法としての意義を強調する傾向にある⁽¹⁰²⁾⁽¹⁰³⁾。ただし、本件に関しては、種子法廃止により法律の規定がないため、少なくとも都道府県種子条例に対しての種子法の制約は、無いといえる。だが、都道府県が（種子条例ではなく）種苗法条例を制定する場合、または種子条例に品種改良等に関する事項もその射程に収めた場合には、種苗法の範囲内という制約は伴う（種苗条例制定については「7章(3)」にて検討する）。

（こうやま さとみ 富山大学学術研究部社会科学系・准教授）

キーワード：種子法／種苗法／UPOV条約／育成者権／品種登録

(100) 2019年12月2日、筆者が滋賀県農政水産部農業経営課（担当者日野氏）に電話で確認。

(101) 栃木県奨励品種の優良な種苗の安定供給に関する条例に対する、住民からの反発については拙稿・前掲注(3)351-352頁を参照のこと。住民の一部は主要農作物の公的種子制度を保存する「種子条例」策定を期待していたにもかかわらず、地域の特産である園芸農作物もその射程とした「種苗条例」が策定されたことに基づく論戦である。この事案からは、仮に2020年度種苗法改正案が可決され、その法律実施条例としての種苗条例が各道府県に制定された場合の議論も予測できる。

(102) 自治解釈権については、人見剛「自治体の法解釈自治権について」、北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編『自治体政策法務』（有斐閣、2010）128-129頁等がある。

(103) 辻村みよ子『憲法（第6版）』（日本評論社、2018）502頁。