

令和二年度第五回（一〇月二〇日）議題

規制改革の観点から廃止された法律と同様の内容を定める条例の許容性について

一 背景

1 平成二九年に開かれた第一九三国会において、「主要農作物種子法を廃止する法律」（平二九法二〇。以下「廃止法」という。）が成立し、平成三〇年四月一日から施行された。

廃止法により廃止された主要農作物種子法（昭二七法一三一。以下「種子法」という。）は、戦後の食糧難を背景に、稻、麦、大豆といった主要農作物について、優良な種子の生産及び普及に関する措置を恒久的に制度化することで、優良品種の確保を図り、食糧増産という国家的要請に応えるために制定されたものであつた。種子法においては、①それぞれの都道府県内において普及すべき優良な品種（いわゆる「奨励品種」）を決定するための試験を実施することを都道府県に義務付け（第八条）、②原則として奨励品種を生産することを念頭に、原種及び原々種の生産（第七条）、指定種子生産ほ場の指定（第三条）、指定種子生産ほ場についてのほ場審

査及び当該ほ場において生産された種子についての生産物審査の実施（第四条）等を都道府県が行うことを定めていた。さらに、種子法の下で、関係通知により、各都道府県に生産者等からなる種子協会が設置され、各地の種子の需要・供給量の把握、種子供給量・流通量の調整が行われる等、都道府県が中心となつた種子生産が実施されてきた。

2 種子法が廃止された背景には、都道府県が中心的な役割を担う種子法の下では、民間事業者による稻等の品種開発や種子生産への参入が十分に進まず、農業者に良質で低廉な農業資材を提供する上での問題が生じているとの認識があつた。すなわち、都道府県に対し一律の措置を義務付ける種子法の下では、①都道府県が開発した品種を優先的に奨励品種に指定することが構造上避けられず、民間事業者が開発した品種の奨励につながりにくいこと、②輸出用、業務用といった各都道府県内の利益にとどまらない広域的、戦略的な観点からの奨励品種の指定が行われ難いこと等から、都道府県と民間事業者とのイコールフットティングがなされておらず、民間事業者の参入意欲を阻害しているとの認識である。あわせて、③種子の供給や品質が安定しているにもかかわらず、必ずしも主要農作物の主産地でないところも含めて全ての都道府県に一律に種子生産を義務付ける必要性が乏しいことも課題として認識されていた。

このため、農業者の所得向上を図る観点から農業者自身の努力では解決できない構造的な問題に対処するため取りまとめられた「農業競争力強化プログラム」（平成二八年一一月二九日農林水産業・地域の活力創造本部決定）において、「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。こうした体制整備に資するため、地方公共団体中心のシステムで、民間の品種開発意欲を阻害している主要農作物種子法を廃止するための法整備を進める」ことが明記され、同プログラムに沿って、種子法の廃止が行われたものである。（なお、種子法の廃止と併せて、同国会において農業競争力強化支援法（平二九年三五）が制定され、同法第八条第四号において、国が講すべき施策として、「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」が規定された。）

一方で、種子法の廃止に際しては、主要農作物の種子の供給における都道府県の役割が後退することにより、種子の確保が困難になるのではないか、種子の価格が高騰するのではないか等の懸念の声も見られ、こうした懸念に対処する必要性も生じたところである。このため、複数の道県にお

いて、廃止された種子法に代わって、当該道県内における種子の品質の確保や安定的な供給を図つていく上での根拠となる条例（いわゆる「種子条例」）が制定されるに至っている。

これらの種子条例には、当該道県の責務や財政上の措置を講ずる努力義務といつた理念的規定を置くものや、米、麦、大豆以外の当該道県における重要品目を追加的に定めるものも見られるが、その相当部分は、種子法において規定されていた措置（及び種子法の下で関係通知によつてとられたいた措置）と同内容の措置を定める規定からなつていて。最も早い時期に制定されたものは、廃止法の施行日である平成三〇年四月一日に合わせて施行されており、現在においても、これらの道県に追随する動きが見られている。

廃止法の審議時には、農林水産省から、種子法が廃止されても、主要農作物の種子の生産、流通等における都道府県の基本的な役割は従来と変わらず、これに加えて民間事業者の力が活用されることが期待される旨の答弁がなされており、都道府県が、それぞれの判断で必要と考へる措置を講ずることについて、何ら否定的な見解は示されていない。こうしたこともあり、また、廃止からの期間が浅いこともあって、令和元年七月に衆議院調査局農林水産調査室が都道府県及び種子生産に取り組む民間事業者に対

して行つたアンケートによれば、民間事業者からの回答では、種子法の廃止前後で「変化はない」としたものがほとんどであつたとの結果が示されている。

二 議題

1 種子法が廃止された経緯及び趣旨に鑑みると、都道府県が種子条例を制定し、廃止前の種子法に基づくものと同様の措置を引き続き講ずることとすることは、本来的には、必ずしも立法趣旨にそぐわないものであると考えられる。とりわけ、種子法の規定をそのまま引き写した内容の種子条例が制定されれば、当該都道府県においては、種子法がその構造上有していた問題が解消されないこととなりかねない。

他方、種子法の廃止前においても、種子法に基づき都道府県が行つていた事務は自治事務に区分されていたところであり、廃止後においては、なおのこと、都道府県における種子の安定的な供給の確保等の事務の実施について、当該都道府県の自主性・自立性に配慮する必要があるものである。

このような中、将来的に、種子法を廃止することで実現しようとしていた政策効果が得られない状況、すなわち、民間事業者による稻等の品種開発や種子生産への参入が十分に進まないという状況が変わらず継続していると認められる場合に、どのような状況の改善を図るため、都道府県が種

子条例に基づいて講じてある個々の措置に対し、種子法自体も存在しなくなっている中、どの法律を根拠として、どのような措置であれば採り得ると考えられるか。少なくとも、地方自治法（昭二二法六七）第二四五条の四第一項の規定に基づく技術的な助言及び勧告を行うことは可能と考えられるが、これを超えて、同法第二四五条の五第一項の規定に基づく是正の要求を行おうとする場合に、同項においては、「都道府県の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるととき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるととき」に是正の要求を行い得る」とされているところ、廃止法の立法趣旨に反することを理由に、「廃止法の規定に違反している」として、是正の要求を行うことは可能と解される。あるいは、（同時期に「農業競争力強化プログラム」に沿って制定された農業競争力強化促進法第八条の規定が具体的に当たり得るかは検討を要するとしても、）別途、根拠となり得る法令の規定がない限り、そのような是正の要求は行い得ないと解すべきか。

2 さらに根本に遡つて、種子法において規定されていた措置と同内容の措置を定める都道府県の種子条例の規定自体が、廃止法の立法趣旨に反するとして、「地方公共団体は、・・・法律の範囲内で条例を制定することができます」とする憲法第九四条の規定及び「普通地方公共団体は、法令に違

反しない限りにおいて第二条第二項の事務に關し、条例を制定することはできる」とする地方自治法第一四条第一項の規定に反するとみると可能と解すべきか。

従来、國の法令中に明文の規定がない場合の条例の制定に関しては、①もともと法令の規定が一切存在しない場合（空白の場合）、②何らかの法令の規定があるものの、同一の対象について異なる内容を定める場合（いわゆる「上乗せ」「横出し」等の場合）について議論がなされているものの、法令の規定が廃止された場合に言及されているものは少ない。一般論としては、徳島市公安条例事件判決（最大判昭和五〇年九月一〇日）において、「条例が國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するのみでなく、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つてこれを決しなければならない。」
例えば、ある事項について國の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は國の法令に違反することとなりうる」と判示されているところ、廃止法により種子法自体も存在しなくなつているような場合に、「当該法令全体からみて」の部分はどの

よう理解すべきか。

（もつとも、都道府県の種子条例の規定自体が「法令に違反する」かどうかの判断は、将来的に民間事業者による稻等の品種開発や種子生産への参入が十分に進まないという状況が変わらず継続していると認められる場合というような一定の期間を要する不確定な要素によらず、当該種子条例の制定時に直ちに判断すべきものと考えられる。この点、農林水産省において、これまでに制定された道県の種子条例の規定について、「法令に違反する」旨の言及を行つたことはない。）

3 種子法の例に限らず、「規制改革実施計画」（令和元年六月二一日閣議決定）においても明らかにされていくように、今後とも、経済社会の環境の変化に応じて、各種の規制について絶えずその必要性の見直しが行われると見込まれる。これらの見直しの結果、法律の個々の規定の削除にとどまらず、場合によつては法律自体の廃止を伴うような見直しが行われることとなることも十分に想定され得る。

この場合において、直ちに、廃止された当該法律の規定と同様の内容を定める条例が制定され、当該法律の規定に代わって、当該条例の規定に基づき引き続き規制されることとなつたのでは、規制改革の趣旨が全うできないこととなりかねない。

この点に関して、前述の徳島市公安条例事件判決を踏まえれば、「規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨である」旨をあらかじめ明らかにしておくことで、そのような条例の規定の制定を防ぐことが可能となると考えられるが、いかなる方法によればこれを行い得ると考えられるか。

なお、質問主意書に対する答弁書の中には、法律の制定時の提案理由説明の内容や国会審議の過程での修正を経緯として挙げて、これらに反する形で、「条例で罰則を設けること」や「条例で・・・制限を設けること」は「法律に違反し、許容されないと考えられる」としたものがあるところ、規制改革の観点から行う法律の廃止に際しても同様に、そのための法律案の提案理由説明において、地方公共団体の条例による規制を行うべきでない旨を明らかにしておけば、国会審議を通じて立法府の意思が示されたものと解され得るか。

【参考資料】

○参考条文

○資料

- 一　国会論議
- 二　質問主意書・答弁書
- 三　裁判例
- 四　諸家の説
- 五　その他

〔参照条文〕

○日本国憲法

第四十一条 国会は、國權の最高機關であつて、國の唯一の立法機關である。

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

○地方自治法（昭二二法六七）

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

② 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては國際社会における国家としての存立にかかる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政ができる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担とともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に發揮されるようにしなければならない。

第二条 （略）

② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理す

ることとされるものを処理する。

(③)～(⑯) (略)

(⑯) 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

(⑰) 前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

第十四条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

(②) 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

(③) 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に對し、二年以下の懲役若しくは禁錮^こ、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

(関与の法定主義)

第二百四十五条の二 普通地方公共団体は、その事務の処理に關し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に對する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない。

(関与の基本原則)

第二百四十五条の三 国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に關し、普通地方公共団体に對する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限

度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。

②～⑥ (略)

(技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求)

第二百四十五条の四 各大臣（内閣府設置法第四条第三項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第五条第一項に規定する各省大臣をいう。以下本章、次章及び第十四章において同じ。）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。

②・③ (略)

(是正の要求)

第二百四十五条の五 各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県の自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該自治事務の処理について違反のは是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。

②～④ (略)

⑤ 普通地方公共団体は、第一項、第三項又は前項の規定による求めを受けたときは、当該事務の処理について違反のは是正又は改善のため必要な措置を講じなければならない。

○主要農作物種子法を廃止する法律（平二九法二〇）

主要農作物種子法（昭和二十七年法律第百三十一号）は、廃止する。

附 則

この法律は、平成三十年四月一日から施行する。

○主要農作物種子法（昭二七法一三一）※主要農作物種子法を廃止する法律による廃止前のもの

（目的）

第一条 この法律は、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ほ場審査その他の措置を行うことを目的とする。

（定義）

第二条 この法律で「主要農作物」とは、稻、大麦、はだか麦、小麦及び大豆をいう。

2 この法律で「ほ場審査」とは、都道府県が、種子生産ほ場において栽培中の主要農作物の出穂、穂ぞろい、成熟状況等について審査することをいい、「生産物審査」とは、都道府県が、種子生産ほ場において生産された主要農作物の種子の発芽の良否、不良な種子及び異物の混入状況等について審査することをいう。

（ほ場の指定）

第三条 都道府県は、あらかじめ農林水産大臣が都道府県別、主要農作物の種類別に定めた種子生産ほ場

の面積を超えない範囲内において、譲渡の目的をもつて、又は委託を受けて、主要農作物の種子を生産する者が經營するほ場について前項の指定を受けようとする者は、農林水産省令で定める手続に従い、都道府県にその申請をしなければならない。

(審査)

- 4 第四条 指定種子生産ほ場の經營者（以下「指定種子生産者」という。）は、その經營する指定種子生産ほ場についてほ場審査を受けなければならない。
- 5 指定種子生産者は、次条の規定により交付を受けたほ場審査証明書に係る指定種子生産ほ場において生産された主要農作物の種子について、生産物審査を受けなければならない。
- 6 ほ場審査及び生産物審査（以下本条において「審査」という。）は、指定種子生産者の請求によつて行う。
- 7 都道府県は、指定種子生産者から前項の請求があつたときは、当該職員に、審査をさせなければならない。
- 8 審査の基準及び方法は、農林水産大臣が定める基準に準拠して都道府県が定める。
- 9 前項の農林水産大臣が定める基準は、主要農作物の優良な種子として具備すべき最低限度の品質を確保することを旨として定める。
- 10 第四項の規定により、審査を行う当該職員は、その身分を示す証票を携帯し、関係者の要求があつたときは、これを呈示しなければならない。

(ほ場審査証明書等の交付)

第五条 都道府県は、ほ場審査又は生産物審査の結果、当該主要農作物又はその種子が前条第五項の都道府県が定める基準に適合すると認めるときは、当該請求者に対し、農林水産省令で定めるほ場審査証明書又は生産物審査証明書を交付しなければならない。

(都道府県の行う勧告等)

第六条 都道府県は、指定種子生産者又は指定種子生産者に主要農作物の種子の生産を委託した者に対し、主要農作物の優良な種子の生産及び普及のために必要な勧告、助言及び指導を行わなければならない。

(原種及び原原種の生産)

第七条 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 都道府県は、都道府県以外の者が経営するほ場において主要農作物の原種又は原原種が適正かつ確実に生産されると認められる場合には、当該ほ場を指定原種ほ又は指定原原種ほとして指定することができる。

3 第三条第二項の規定は前項の指定について、第四条から前条までの規定は同項の指定原種ほ又は指定原原種ほにおける主要農作物の原種又は原原種の生産について準用する。

(優良な品種を決定するための試験)

第八条 都道府県は、当該都道府県に普及すべき主要農作物の優良な品種を決定するため必要な試験を行わなければならぬ。

○農業競争力強化支援法（平二九法三五）

（農業資材事業に係る事業環境の整備）

第八条 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。

一～三 （略）

四 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。

○埼玉県主要農作物種子条例（平三〇埼玉県条例二〇）

（目的）

第一条 この条例は、主要農作物（稻、大麦、裸麦、小麦及び大豆をいう。以下同じ。）の優良な種子の生産及び普及を推進し、もつて本県の主要農作物の品質の確保及び安定的な生産に寄与することを目的とする。

(県の責務)

第二条 県は、主要農作物の優良な種子の生産及び普及に係る施策を計画的に推進するとともに、必要な体制の整備を図るものとする。

2 県は、施策の推進に当たつては、農業者団体その他の関係者と連携を図るものとする。
(種子計画)

第三条 知事は、毎年度、主要農作物の優良な種子の生産に関する計画（以下この条において「種子計画」という。）を策定するものとする。

2 種子計画には、次に掲げる事項を定めるものとする。

一 主要農作物の種子の需要の見通し

二 主要農作物の種子の生産量

三 前二号に掲げるもののほか、主要農作物の種子の生産に関し必要な事項

3 知事は、種子計画を策定するため必要があるときは、農業者団体その他の関係者に対し、資料の提出その他の必要な協力を求めることができる。

4 知事は、種子計画を策定したときは、遅滞なく、公表するものとする。

5 前二項の規定は、種子計画の変更について準用する。

(原種及び原原種の生産)

第四条 県は、主要農作物の優良な種子の生産を行うために必要な原種及び当該原種の生産を行うために必要な原原種の生産を行うものとする。

（在来種の生産及び維持）

第五条 県は、各地域において従来から生産されている主要農作物の生産及びその維持に協力するものとする。

（財政上の措置）

第六条 県は、主要農作物の優良な種子の生産及び普及に係る施策を推進するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。

（委任）

第七条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、知事が定める。

附 則

この条例は、平成三十年四月一日から施行する。

○新潟県主要農作物種子条例（平三〇新潟県条例三〇）

（目的）

第一条 この条例は、主要農作物の種子の生産について計画の策定、審査その他の措置を行うことにより、主要農作物の優良な種子の安定的な供給を図り、もつて本県の主要農作物の品質の確保及び安定的な生産に寄与することを目的とする。

（定義）

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 主要農作物 稲、大麥、裸麥、小麦及び大豆をいう。

(2) ほ場審査 知事が、種子生産ほ場において栽培中の主要農作物の出穂、穂ぞろい、成熟状況等について審査することをいう。

(3) 生産物審査 知事が、種子生産ほ場において生産された主要農作物の種子の発芽の良否、不良な種子及び異物の混入状況等について審査することをいう。

(種子計画)

第三条 知事は、毎年度、主要農作物の優良な種子の安定的な生産に関する計画（以下「種子計画」という。）を策定するものとする。

2 種子計画の策定に当たつては、本県の主要農作物の種子の需給の見通し及び市場における本県の主要農作物の需給の動向を考慮するものとする。

3 知事は、種子計画を策定したときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

(指定種子生産団体の指定)

第四条 知事は、次条に規定する業務を適正かつ確実に行うことができると認められる団体を指定種子生産団体として指定することができる。

2 前項の指定を受けようとするものは、規則で定めるところにより、知事に申請しなければならない。

3 指定種子生産団体は、その名称その他の規則で定める事項を変更しようとするときは、あらかじめ、知事にその旨を届け出なければならない。

(指定種子生産団体の業務)

第五条 指定種子生産団体は、次に掲げる業務を行うものとする。

- (1) 本県の年間の種類別及び品種別の主要農作物の種子の需給の見通しを把握し、知事に報告すること。
- (2) 種子計画に基づく種子の生産及び供給を行うこと。
- (3) 種子に係る残量処理、事故処理及び災害補償を行うこと。
- (4) 前三号に掲げる業務に附帯する業務を行うこと。

(監督等)

第六条 知事は、前条各号に掲げる業務の適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるときは、

指定種子生産団体に対し、その業務に関し報告をさせることができる。

2 知事は、指定種子生産団体が前条各号に掲げる業務を適正かつ確実に実施していないと認めるときは、
指定種子生産団体に対し、その業務の運営の改善に関し必要な措置を講ずべきことを命ずることができ
る。

3 知事は、指定種子生産団体が前項の規定による命令に違反したときは、その指定を取り消すことがで
きる。

(指定種子生産団体への情報の提供等)

第七条 知事は、指定種子生産団体に対し、その業務の実施に関し必要な情報の提供又は指導若しくは助
言を行うものとする。

(指定種子生産ほ場の指定)

第八条 知事は、譲渡の目的をもつて、又は委託を受けて、主要農作物の種子を生産する者が経営するほ場を種子計画に基づき指定種子生産ほ場として指定することができる。

2 その経営するほ場について前項の指定を受けようとする者は、規則で定めるところにより、知事に申請しなければならない。

(審査)

第九条 指定種子生産ほ場の経営者（以下「指定種子生産者」という。）は、その経営する指定種子生産ほ場についてほ場審査を受けなければならない。

2 指定種子生産者は、第四項の規定によりほ場審査の基準に適合する旨の通知を受けた指定種子生産ほ場において生産された主要農作物の種子について、生産物審査を受けなければならない。

3 ほ場審査及び生産物審査（以下この条において「審査」という。）は、指定種子生産者の請求によって行う。

4 知事は、指定種子生産者から前項の請求があつたときは、当該職員に審査をさせ、その結果を当該指定種子生産者に対し通知するものとする。

5 審査の基準及び方法は、知事が定める。

6 第四項の規定により、審査を行う当該職員は、その身分を示す証票を携帯し、関係者の要求があつたときは、これを提示しなければならない。

(指定種子生産者への情報の提供等)

第十条 知事は、指定種子生産者に対し、主要農作物の優良な種子の生産及び調製に関し必要な情報の提供又は指導若しくは助言を行うものとする。

(原種及び原原種の生産)

第十一条 知事は、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うものとする。

2 知事は、知事以外の者が經營するほ場において主要農作物の原種又は原原種が適正かつ確実に生産されると認められる場合には、当該ほ場を指定原種ほ又は指定原原種ほとして指定することができる。

3 第八条第二項の規定は前項の指定について、前二条の規定は同項の指定原種ほ又は指定原原種ほにおける主要農作物の原種又は原原種の生産について準用する。

(優良な品種を選定するための調査)

第十二条 知事は、県内に普及すべき主要農作物の優良な品種を選定するための調査を行うものとする。

(委任)

第十三条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関する必要な事項は、知事が別に定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、平成三十年四月一日から施行する。

(経過措置)

2 この条例の施行の際現に知事により定められている計画であつて、種子計画と同等の内容を有すると認められるものは、種子計画とみなす。

〔資料〕

一 国会論議

◎平成二九年三月二二三日 一九三回 衆・農林水産委員会（稻津久君、佐々木隆博君）

○稻津委員 ・・・ 育種や種子生産について、この法律の廃止により、都道府県の基礎研究とか原種の管理体制、こうしたことが縮小するのではないか、こういう一部懸念の声もあります。引き続き都道府県が役割を担うべきじゃないのか、こうした声も一部あります。

そこで、本法廃止後における主要農産物種子の開発、生産、流通、管理体制、これがどのようになっていくのかということ、改めてここを確認させていただきたいと思います。

○山本（有）国務大臣 種子法の廃止をいたしましても、国と都道府県の種子の開発、生産、流通、管理、こうしたものにおける基本的役割は変えないでおきたい。そして、さらに加えて、今後民間の力を活用できないものか、さらには、そのことにおいて、都道府県のエリアから超えて、広域的なそういう取り組みやあるいは戦略的な取り組みが種子の分野でも開発、生産が行われるということになつてもらいたい、こう思つております。・・・

○佐々木（隆）委員 ・・・ そこで問題なのは、この米、麦、大豆、いわゆる主要穀物ですよ。主要穀物

というものは、これは行政が責任を持つて、もつと言えば国が責任を持つて確保しなければいけないから、都道府県にその義務を課していったわけですよ。公共財、言いかえれば主要穀物というものについて、ほかの野菜と全く同じ考え方でいいのか。・・・

○山本（有）国務大臣 昭和二十七年に制定されたこの法律は、委員おっしゃるように、稻、麦、大豆、我が国の土地利用型農業における重要な作物、その生産における基本的資材が種子である。そして、これは国民的な大変重要な、当時食糧不足という背景もありまして、絶対的に量産しなければならない。この種子のいわば品種改良等々は、多くの国民が享受できる、そういうサービスとしての、食料安全保障等、そういうものにも資するわけでございまして、公的色彩が極めて高い時代でございました。

しかし、都道府県中心の制度となつていて、奨励品種といふようなものだけに限つて見ますと、奨励品種になりづらい、民間の皆さんのが奨励品種をとろうとしましても手続も定まつていないというようなこともありますて、全体として、我が国の今の現状を見ますと、都道府県のみならず、民間のノウハウも十分、非常に高いレベルにあるのではないか。もしそれがコラボレーションして、さらにより高みを目指すことができるというようなことになれば、さらに農業者に非常にいい、戦略的なあるいは広域的な、種子が提供されることにつながるのではないか。

そういう観点から、このたてつけについて抜本的に改革を行つて、種子法から、新しい時代、特に官民が共同していいものをつくる。・・・こうしたことを進めさせていただいているという認識でござります。

○佐々木（隆）委員 ・・・ 種子法は民間の利用を活性化したいために廃止します。・・・これは本来、

活性化のためというなら改定をすべきであつて、なぜ廃止をしなければならないのかというのが全くわからないんですね。廃止をしたらどうして活性化するのか。・・・そして、もう一つ言わせていただきますが、知見の提供と書いてあるんですが、何で提供なのかというのもよくわかりません。・・・この二つでどうして活性化につながるのか、もう一度お願ひします。

○柄澤政府参考人 お答えいたします。

先ほど大臣からも申し上げましたように、昭和二十七年からの経緯がございます法制度でございますけれども、この法制度はどうしても都道府県中心のたてつけになつてございますので、単に要らなくなつたからということではなくて、今の時点でこの法制度を見た場合にどういう問題があるかというふうに考えた場合に、三つほどの問題があるというふうに考えております。

まず一つは、都道府県が開発した品種を優先的に奨励品種に指定することが構造上避けられないということでございますので、現行の仕組みを前提として改正をしたとしても、現行の構造的な仕組みを前提とする限り、民間企業が開発した品種の奨励につながりにくいというような問題。

それから二つ目としまして、各都道府県内の利益にとどまらない、都道府県の枠を超えた形での広域的、戦略的な種子生産が求められるものがございます。例えば、輸出用のお米あるいは業務用のお米、県の範囲に必ずしも限定されないようなニーズはあるわけでございますけれども、そういうしたもののは、ニーズがあつたとしても奨励品種に指定されにくい。

さらには、今日、種子の供給や品質が安定しているにもかかわらず、必ずしも米麦等の主産地でない都道府県もあるわけでございますが、そういうような都道府県も含めまして、全ての四十七の都道府県

に対して一律に、原種、原原種の生産をしなさい、奨励品種を指定するための試験をしなさい、生産物審査や証明書の発行事務を行いなさいというような義務を法律上課しているということは、やはり課題でございます。

そういうつた課題が明らかになつたことから、法律の構造的な問題でございますので、改正してもこれは直りませんので、廃止をするという判断に至つたところでございます。

一方、廃止をしたらどうなるかということでございますけれども、廃止をいたしますと、まず一つは、都道府県に対する優良な品種を決定するための試験ですとか、原種、原原種の生産の義務づけが廃止されますので、都道府県がいわばフリー・ハンドで、身軽になつて、民間企業が開発した品種も含めて奨励品種を指定しやすくなるというようなことがあらうかと思います。

また、都道府県中心の種子生産、普及を裏打ちしておりますこの法制度の廃止とあわせまして、別途、農業競争力強化支援法案（引用者注..同国会において成立。平二九法三五）等によりまして、民間事業者の新規参入支援措置を講ずることとしておりますので、こういつたこととあわせまして、民間企業の参入が一層進み、都道府県が開発した品種のみならず、民間企業が開発した品種も含めまして、結果として、一番大切でございます農業者の選択が拡大する、そういうメリットを期待しているということでございます。

二 質問主意書・答弁書

○地方公務員の政治的行為に関する質問主意書（平成二十四年六月一日提出質問第二八八号）

提出者 平井 たくや

一 地方公務員法第36条では、地方公務員の政治的行為の制限について、罰則の定めはなく、また、その職員の属する地方公共団体の区域内（支庁・地方事務所・区に勤務する場合は、その所管区域内）に限り制限がなされている。

この規定のもとで、地方公共団体の条例で、以下の定めを設けることは、法律上許容されると考えるか。

- 1 罰則を定めること。
- 2 区域外における政治的行為を制限すること。

○衆議院議員平井たくや君提出地方公務員の政治的行為に関する質問に対する答弁書（内閣衆質一八〇第二八八号平成二十四年六月一九日）

一の1について

地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第三十六条の地方公務員の政治的行為の制限については、同法制定時の提案理由説明において、「職員の政治的行為の制限の違反に対しては、懲戒処分により地方公務員たる地位から排除することをもつて足る」との見地から罰則を付さないこととされている。

また、政府提出の同法案においては、職員に政治的行為を行うよう唆した者等について罰則が付されていたところ、国会審議において罰則は付さないこととされたものである。かかる経緯を踏まえれば、同法は地方公務員の政治的行為の制限については罰則を付すべきないと趣旨であると解され、条例で罰則を設けることは、法律に違反し、許容されないと考えられる。

一の2について

地方公務員法第三十六条は、職員がその属する地方公共団体の区域等（以下「区域等」という。）の外において政治的行為を行うことについては一部の政治的行為を除いて制限していないところ、これは、国会審議において、区域等の内外を問わず職員の政治的行為を制限するとしていた政府提出の同法案が「多少行過ぎ」である等との見地から修正されたものである。かかる経緯を踏まえれば、同条は区域等の外における職員の政治的行為の制限は設けるべきでないと趣旨であると解され、条例で区域等の外における職員の政治的行為の制限を設けることは、法律に違反し、許容されないと考えられる。

三 裁判例

○最高裁昭和五〇年九月一〇日大法廷判決（刑集第二九巻八号四八九ページ）

・・・もつとも、地方公共の安寧と秩序の維持という概念は広いものであり、道路交通法の目的である道路交通秩序の維持をも内包するものであるから、本条例三条三号の遵守事項が単純な交通秩序違反行為をも対象としているものとすれば、それは道路交通法七七条三項による警察署長の道路使用許可条件と部分的には共通する点がありうる。しかし、そのことから直ちに、本条例三条三号の規定が国の法

令である道路交通法に違反するという結論を導くことはできない。

すなわち、地方自治法一四条一項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法二条二項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、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するのみでなく、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つてこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。・・・

四 諸家の説

○成田頼明「法律と条例」（有斐閣「憲法講座 第四巻」清宮四郎・佐藤功編・昭三四）二二三～二一五
ページ

三 条例は、憲法九四条に明記されているように「法律の範囲内」でのみ制定が認められており、地方自治法一四条一項も、この趣旨を明確化する意味で「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定することができるとしている。ところが、ある条例が法律の範囲内にとどまっているかどうか、あるいは法令に違反しないかどうかの判定は、実際問題としてはきわめて難かしい。その一般的・類型的基準については、これまでにも実証的分析をもとにしたすぐれた研究が公にされているので（久世註（二）所掲の論文参照）、ここで、その成果を参考にしながら、一応の基準を掲げることにしてみよう。

(1) 法令に違反しないと考えられる場合 これにはいろいろの類型が考えられるが、一応次のようなものを挙げることができよう。

(イ) 当該事項を規律する国の法令がなく、国法上全くの空白状態にあるものについて規制する条例——この類型にあてはまるものとしては、たとえば、農機具の奨励銘柄等の公示に関する条例（昭和二十四・一二・二・二法務（序意見・総覽二三二五頁））、紙芝居条例（昭和二六・一・一八行政実例）、河川法・海岸法等の規制の対象となつていない自然公物の管理条例（岸「『自然公物』と行政事務条例」地方自治の探究一六三頁以下）同・行政法演習II一〇二一七頁）、騒音防止条例、プール取締条例のようなものを挙げることができよう。もつとも、この類型にあてはまるものでも、当該事項が地方公共団体の処理しうる事務の範囲外であると考えられる場合においては、条例の制定は許されないものと思われる。
・・・

(2) 「法令に違反」すると考えられる場合　条例の条文が積極的に法律の条文に矛盾・抵触する場合に、条例の当該規定が「法令に違反」することとなるのはいうまでもないが、従来の大多数の見解によると、このような積極的な矛盾・抵触の場合だけではなく、法律の趣旨・目的からみて、条例の規制が法令の先占領域を侵すと解せられる場合にも、「法令に違反」することになることされている。しかし、法令の先占領域の観念をあまり広く解して自治立法権の範囲を縮小する解釈にはにわかに賛成しがたい。先占領域の観念を認めるにしても、その範囲は、当該法令が条例による規制を明らかに認めていないと解される場合に限られるべきである。・・・

○佐藤功「ポケット注釈全書　憲法（下）〔新版〕」（有斐閣・昭五九）一二二九・一二三〇ページ

(3) 条例の規定事項、条例と国の法令との関係は、一般論としては以上のとおりであるが、条例が国の法令（主として法律が問題となる。以下、「法律」として述べる）に違反するかどうか（許されないかどうか）が問題となるのは、次のいろいろの場合においてである。・・・

(二) 法律が何らその規定事項としてとりあげておらず、法律上空白の状態にある事項について条例で定めることができるか。この問題は、次のように、場合を分つて考えなければならない。①その事項がほんらい地方公共団体の事務に属しない事項である場合は、条例で定めることはできない。②法律がそれを規定していないのは法律によつても規制しえないとした趣旨であると解すべき場合は（たとえば精神的自由の規制など）、条例で定めることも許されない。③法律がそれを規定していないのは法律によつて全国を通じて画一的に定めるべきではなく、各地方公共団体がそれぞれの実情に応じ

て条例で定めるべきであるとした趣旨であると解すべき場合は、条例で定めることができ。ただし、この場合には、その条例が直接に憲法に違反しないかどうかの問題が生ずる（たとえば、デモ行進を規制する法律は制定されておらず、各地方公共団体が公安条例を制定して規制しているが、この公安条例はこの場合に当たるとされている）。そして、その場合、公安条例が直接に違憲でないかどうかが問題とされている）。④法律上空白の状態にある事項について条例で定めた場合（違憲でない場合）であつても、後にその事項が法律で定められることがありうるが、その場合には、その法律の規定の仕方によつては、その条例がその法律に違反しないかどうかの問題が生ずる。・・・

○塩野宏「行政法Ⅲ〔第四版〕行政組織法」（有斐閣・平一一四）一八八・一八九ページ

(2) 法律と条例——競合関係

⑤ 形式的にみると、国の法令の規制対象外であつても、解釈上、条例の規制を許さない場合があるかどうかの問題がある（アメリカ法でいう*implied preemption*の存在）。これについても、制定法の視野の範囲の確定という解釈操作が必要となるところであつて、最高裁判所は高知市の普通河川条例に関して、普通河川条例の制定自体は許されるとしたが、当該条例の規制が河川法適用河川よりも強力な管理の定めをすることは違法であると判示した（最判昭和五三・一二・二一民集三二巻九号一七二三頁、地方自治判例百選二九事件）。これに対して、青少年保護育成条例については、最高裁判所はいわゆる「淫行禁止」条項の合憲性を肯定したが（最大判昭和六〇・一〇・一一三刑集三九巻六号四一三頁、地方自治判例百選二七事件）、むしろ、この場合においてこそ、*implied preemption*の観念を働かせるべき

ではなかつたかと思われる。

○松本英昭「新版 逐条地方自治法（第七次改定版）」（学陽書房・平二五）一五三ページ、一五六ページ、一七三ページ、一八〇ページ

三 条例制定権の範囲

(一) 憲法第九十四条は、地方公共団体は、法律の範囲内で条例を制定することができるることを規定している。

地方公共団体は、この憲法の規定を根拠として条例制定権を有することは上述した・・・とおりであるが、地方公共団体の条例の制定に関する基本的事項についての法律の基本が本条（引用者注・地方自治法第一四条）である。

地方公共団体の条例制定権には限界があり、それは、①地方公共団体が処理できない事務・権能があることによる自主立法の（自主法）の制約があること、②条例の形式的効力が法律に劣後することとの関係に伴う制約が存在すること、によるものである。・・・

(二) 「・・・結局、地方公共団体の条例制定権の範囲の問題は、個々具体的には、上述した①「憲法に抵触しないこと」、②「法令に違反しないこと及び市町村又は特別区の条例は都道府県の条例にも違反しないこと（形式的効力に關係する法的限界）」、③「地方公共団体の事務に関するものであること（地方公共団体が処理することができない事務・権能があることによる制約があること。自治立法

（自主法）としての事項的限界）」、④「長その他の執行機関の専属的権限に属しないこと（法定立形式としての事項的限界）」についての判断に係るものであると言える。

以下において、それぞれについて詳述することとする。・・・

(3) 法令に違反しない（市町村又は特別区の条例は、都道府県の条例にも違反しない）限りにおいて制定されるものであること——形式的効力に關係する法的限界

イ 法令に違反しないこと

地方公共団体の条例は、法令に違反することは、認められない。このことは、第一項において、「法令に違反しない限りにおいて……、条例を制定することができる」と規定されている。

地方公共団体の条例は、憲法に規定する自治立法権に基づいて地方公共団体が制定する自治立法（自主法）であるが、憲法を頂点とする広い意味での国家の法体系の一部を形成するものであり、憲法第九十四条においては「法律の範囲内で条例を制定することができる」とされてい る。この憲法の「法律の範囲内で」という規定は、本条第一項の「法令に違反しない限りにおいて」ということと同様に解すべきことについては、前述のとおりである。・・・

以上のようなことも勘案して、個々具体的に地方公共団体の条例が法令に違反するかどうかを検討する際のメルクマール的なものを整理してみると、一般的には次のようになるのではないかと思う。

① 条例の規定の対象事項（行為（取引、営業等を含み、不作為を含む。）又は行為の結果とし

ての状況、状態等をいう。この場合、行為の主体、場所（位置、区間、相互の距離等を含む。）、物（自然物及び人工物）、質、量、時期（期日・期間等を含む。）、方途・方法（手続きを含む。以下同じ。）、態様などが当該行為又は行為の結果の状況、状態等の要素として規定に包含されている場合は、これらの事項を包含した行為又は行為の結果としての状況、状態等をいう。以下同じ。）について、当該対象事項を規律する法令の規定が一切ない（法令の規定が空白の状態）場合においては、次のように考えられる。

- (a) 法令の規定がないことが、当該対象事項については、法令や条例による規律を排除する意図であるときは、条例で規定することは、法令に違反する。例えば、法令の規定を廃止し、その意図がいかなる規制をも施さないことにがあることが明らかであるときなどが該当するであろう。
- (b) (a)のとき以外は、地方公共団体の事務に属するものである限り、条例で規定することは、法令に違反しない。

② 条例の規定の対象事項について、当該対象事項を規律する何らかの法令の規定がある場合においては、次のように考えられる。・・・

五 その他

○ 未来への投資を実現する経済対策（平成二八年八月二日閣議決定）（抜粋）

II. 21世紀型のインフラ整備

- (2) 農林水産物の輸出促進と農林水産業の競争力強化

農は国のもと^{もとい}の基であり、地方が誇る魅力の源である。環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の発効を見据えて、農林水産物・食料の輸出促進や競争力の強化など「攻めの農林水産業」の実現に向けた基盤となるインフラ整備等をハード・ソフト両面から進める。

② 農林水産業の競争力強化

(ii) さらに、農業者の所得向上を図るには、生産コストの削減と農作物の有利な条件での販売が重要であり、生産資材価格の引下げ及び流通加工構造の改革、土地改良制度の見直し、原料原産地表示の導入等に全力をあげる。このため、「農林水産業競争力強化プログラム」（仮称）を年内を目途に策定する。

○ 農業競争力強化プログラム（平成二八年一一月二九日農林水産業・地域の活力創造本部決定）（抜粋）

1 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

(1) 生産資材価格の引下げ

生産資材価格の引下げと農業及び生産資材関連産業の国際競争力の強化を図るため、以下のとおり取り組む。

その際、農林水産省、経済産業省をはじめ政府一体となつて取り組む。

① 生産資材は、農業の競争力を左右する重要な要素であり、国は、国内外の生産資材の生産・流通・価格等の状況を定期的に把握し、公表する。

また、国は、民間活力を最大限に活用しつつ、生産資材の安定供給と価格引下げのための施策

の具体化に努める。

- ② 生産資材に関する各種法制度（肥料・農薬・機械・種子・飼料・動物用医薬品等）及びその運用等（法律に基づかない業界団体による自主的な規制も含む）について、国は定期的に総点検を行い、国際標準に準拠するとともに、生産資材の安定性を担保しつつ、合理化・効率化を図る。特に、合理的理由のなくなつてゐる規制は廃止する。

③～⑨ （略）

- ⑩ 戰略物資である種子・種苗については、国は、国家戦略・知財戦略として、民間活力を最大限に活用した開発・供給体制を構築する。

そうした体制整備に資するため、地方公共団体中心のシステムで、民間の品種開発意欲を阻害している主要農作物種子法を廃止するための法整備を進める。

⑪・⑫ （略）

○規制改革実施計画（令和元年六月二一日閣議決定）（抜粋）

I 共通的事項

3. 規制改革の推進に当たつての基本的考え方

時代の変化が極めて速い中で、規制は絶えざる見直しが必要である。全ての規制は必要性があつて作られるが、技術革新など経済社会の環境が変化するにつれて、その必要性が変化するからである。必要性を失つた規制が残ると、産業の活力低下やイノベーションの阻害、価格の高止まりなど

の弊害が生じ、日本経済の活力が損なわれていく。

他方、デジタル化の急速な進展によつて、新たな規制の枠組みが必要となる場合もある。例えば、民泊などシェアリングエコノミーに対応した規制や、5Gの時代に対応した規制などである。

こうした経済環境の変化の中で、常に規制の必要性を点検し、必要性を失った規制には真正面から挑戦して風穴を開け、新たに生じた課題には規制体系そのものの変革を迫るなど、スピード感を持つて改革を進めていくことが必要である。

（1～3について）

- 種子法廃止については同法に構造的な問題があるのでなく、都道府県に対して全国一律で課していたことが問題なのであつたに過ぎず、種子法廃止後に国が何か言うことではないのではないか。（森鷗）
- 種子法廃止の立法趣旨は民間事業者についての競争を確保するということに留まるものであり、かつ、種子法に基づき行われていた措置はもともと自治事務であることからすれば、これを制限したいのであれば立法措置をとるべき。

種子条例の制定や条例に基づく措置に対し、地方自治法に基づく是正の要求を行えるとは思えない。
憲法や廃止法に違反するなどという議論は成り立ち得ない。（横畠）

- 種子法の廃止により国が公的に関わるのをやめるだけであり、あとは都道府県が自治事務としてその判断で行うものであり、これを国が止めることはできない。

国にも地方自治体にも手を引かせ、民間に委ねるべきとするのであれば、そのような法律を作るべき。

（小早川）

- 種子法の事務のような元来自治事務として行われてきたものについて、明確に行つてはいけないといった法律の規定がない限りは制限することはできない。

既存の条例を後から立法された法律で制限するということはあるが、そもそもそのような立法措置もない中で、こういった条例を制定することは認められないといったことを前もって示すことはできないので

はないか。 (梶田)

○ 今回の議題の種子法の事務のような地方自治体としての産業育成の方向性を決めるといった話について
はよほど正当な理由がない限り制限はできない。法律を作つて対応するということでもできないのではないか。
いか。 (高橋)

○ 種子法廃止法から離れ、一般論として、廃止法の提案理由説明でその趣旨を明らかにし、立法府の意思
が明確に示される場合には、制限を受けるという考え方もあり得るのではないか。 (伊藤)

○ 廃止法において廃止の目的を規定するなどがあれば検討の余地があるが、単に法律を廃止するとしか規
定していないのであれば形式的にもそれで終わりである。 (山本)

○ 都道府県に対して種子法に基づき行われていた措置を認めないとするのであれば、そのような動きを禁
止、制限するような立法措置をするべき。

仮に提案理由説明などで立法趣旨が明らかになつたとしても何らか制限を設けるのであればやはり法律
を作るべきではないか。

また、廃止法で目的を規定したとしてもこれを根拠に何らか制限を設けることは認められないのではないか。
いか。 (阪田)