

アメリカの農業政策と憲法

大 沢 秀 介

1 はじめに

最近の世界をめぐるニュースの中で最も驚かされたものは、アメリカの大統領選挙でトランプ候補が当選したことであろう。その衝撃の大きさは、当選が「文字通りのサプライズ」であったと評され¹、その世界史的意味まで問われる²ことに表れている。日本に対する影響も大きなものがある。沖縄の基地問題や日米安全保障体制などわが国の防衛政策に及ぼす政治的影響がまずあげられる。また、経済的影響については、現在のところトランプ政権の下での「大型減税や大規模なインフラ投資、規制緩和が金融や工業、ヘルスケア部門の業績に寄与するとの期待」³から世界的に株価が大幅に上昇しているが、それがどの程度続くのかは明確ではない。

このようなわが国の今後の政治、経済を中心に大きな影響をもたらすと考えられるトランプ候補がなぜ今回の大統領選挙に当選したのか、現在さまざまな選挙の結果分析が行われているものの、その要因は必ずしも明瞭ではない。むしろトランプ候補当選の理由は、ヒラリー候補を含めた民主党リベラル派の敗北という形で捉えられ⁴、トランプ候補が選挙期間中常に主張してきたアメリカにおける政治運動の内容、理念、主体について積極的な説明はなされていない。

このような分析が生じるのは、トランプ候補が従来の共和党候補と異なり、大規模な公共投資の提唱による大きな政府を肯定していること、フォードなどの外国への工場新設の中止を求めて⁵、アメリカ人労働者の利益擁護に回っていることなど、民主党の伝統的な政策を取り入れている

ために、その新政策の内容が不透明なことに起因すると考えられる。

もっとも、具体的政策の内容は詳らかではないにしても、その基本的な方針は明らかなである。それは、現在次第に欧米で強まっている反グローバリズムの姿勢である。反グローバリズムは、グローバリズムによって打撃を受けた欧米の中間層を中心に生じている。アメリカでも、中間層を支えてきた白人労働者がグローバリズムの進展によって没落し、その不満が噴出しているという状況が見られる。トランプ新大統領の登場もそのような流れを背景にしていると考えられる。実際、トランプ候補を支持した人々は「田舎に住む大卒以下の45歳以上、世帯持ちの白人男性」で、「所得は5万ドル以上」のグローバリズムの進展によって打撃を受けた「没落しつつある中間層」であると指摘されている⁶。

そして、このような反グローバリズムを象徴的に示したのが、トランプ次期大統領が2016年11月21日にビデオ・レターの中で示した、就任初日に環太平洋連携協定（Trans-Pacific Partnership、以下 TPP という）から離脱するという表明である⁷。それは、11月17日にペルーのプエノスアイレスで開かれる APEC に出席する途上、安倍晋三首相がニューヨークで就任前のトランプ次期大統領と異例の会談を行って TPP への支持を求めたこと、さらにその後プエノスアイレスで開かれた記者会見で「米国抜きの TPP は意味がない」と述べたにもかかわらず、その記者会見の数時間後にビデオ・レターの形で鮮烈に離脱の意図を明らかにしたために、わが国でも注目された⁸。

TPP は、環太平洋12ヶ国が参加し、参加諸国間の経済的関係を深めるために、関税をほぼ廃止し経済規制を撤廃するなどして、最終的にはアジアに EU と同様な単一のマーケットを創造することを意図するものとされる⁹。また、当該地域での中国の脅威の増大を防ぐねらいもあるとされる¹⁰。この TPP に関するわが国の動きの中で注目されてきたのは、TPP によって関税が撤廃されると、従来はわが国の農業を守るために存在してきた関税の多くが撤廃ないし引き下げられる結果、海外農産物の輸

入が増大し農産物の価格が低下するために国内農業が大きな影響を蒙るであろうということのためであった。このような予想される苦境を見越して、農業団体とくに農協は、TPPの悪影響が重大であるとして¹¹強力な反対運動を展開してきた。

このような状況を見ると、一つ奇異に感じられるのは、農協などがTPPに反対する中で、本来TPPによってわが国に対する輸出攻勢が期待されるアメリカの農民層が、なぜTPPに反対するトランプ候補を支持したのかということである。アメリカの農民層の多くは、保守的な白人層が多数を占めていると考えられるからである。この疑問を解くために、本稿ではアメリカにおける農業像とそれをめぐる政府の政策の基本が、わが国で一般に想定されている法人経営による大規模農家という姿と異なる点にあるのではないかと、という観点からアプローチすることにした。

具体的には、以下のような順序で本稿を進めていくことにする。第1に、アメリカ農業史を通して見られる中核的な概念である家族農場の姿について紹介する。そのため、アメリカ農業の歴史について若干振り返った後で、アメリカの農業の理念としての家族自営農場の意味について見ていく。理念としての家族自営農場は、その自律性、独立性をその特色としている。そこでは自律の基礎となる財産権の保障が強く意識されているといえる。そして、最近の合衆国最高裁判所（以下、連邦最高裁）の判決もその保障に配慮している。そこで第2に、その種の傾向を示す最近の連邦最高裁判例であるホーン対農務省（*Horne v. Department of Agriculture*）判決¹²を手がかりにして考えてみることにしたい。ホーン判決は、ニューディール期の代表的な立法である農業調整法（*Agricultural Adjustment Act*, 以下AAAという）に対する違憲判決を受けて、1937年に制定された法律によって定められた農業規制を違憲とするものである。その判決は、これまでアメリカの農業を規制してきた法制度を歴史的に検証する上でも重要な判決と思われる。第3に、第1及び第2の考察を踏まえて、わが国の農業政策のあり方をめぐって指摘されている諸点について、若干の

コメントを付してみることにしたい。とくに、わが国のフード・ポリシーの確立という観点から、アメリカと異なり生存権など憲法上の条文に根拠づけられた国家目標を認識することの重要性について触れてみることにしたい。

2 アメリカの農業政策の展開

(1) アメリカ農業の黄金時代とその理念

アメリカの農業に対する連邦政府の政策は、1920年代初頭を契機に大きく二つに分かれる。1920年代までの農業政策は、拡大するアメリカの国力に応じた農業生産の増産とそのための農業基盤の整備に充てられていた。この時期の代表的な農業政策に関する中央政府の法律として、1785年の土地条令（Land Ordinance of 1785）¹³と1862年のホームステッド法（Homestead Act of 1862）¹⁴があげられる。

1785年の土地条令は、州とネイティブ・アメリカンにアパラチア山脈の西側の土地を連邦議会に割譲するように求めるものであった。そして、この条令は、連邦議会がそれらの入手した広大な土地を正確に測量した上で6マイル四方のタウンシップに分け、さらにそれを1マイル四方等に分割して公売するというものであった¹⁵。この土地条令によって農業用地が確保される道筋が示されることになったが、さらに1862年のホームステッド法は、土地を購入していないが5年間自作農として農地の改良を行った者などに160エーカーの土地の所有権を認めた。それらの政策によって8000万エーカーの農地が、土地の肥沃な中西部を中心に確保されることになった。そして、アメリカの農業は、1910年から1914年にかけて黄金時代と呼ばれる時代を迎えるようになったのである¹⁶。それは、この5年間の間に農家の所得は倍増し、農地の価格は3倍に増大したからである¹⁷。

この時期、とくに1860年代から1930年代は、アメリカの農業の原型が

形成されていった点で重要であると指摘されている¹⁸。それは、この時期において農場数が204万から630万へと3倍以上増加し、農場面積も4億エーカーから10億エーカー弱まで2.4倍に拡大することになったためである。このようなアメリカ農業の発展は、「ホームステッド法が当初想定していた家族自営の農場が大きく増加し、それらがアメリカ農業の原型を形成していく原動力になった」のである。そして、そこでは「新たに誕生した自営農場では農場の所有者として独立したという意識が農業の生産高を押し上げる効果を発揮した」のである¹⁹。

いま述べたように、アメリカ農業の理念としての家族自営農場という考え方が、この時期に形成されることになった。もっとも、そこでいう家族自営農場とは、わが国で「自作農主義」の下で伝統的に見られた²⁰、土地を保有するだけでなく労働力も農家の家族だけが提供するという形態をとるものではない。そこでは「多数の従業員を雇用し多額の販売額を上げているような企業の農場であっても、家族・個人所有」であれば、それは家族自営農場とされたのである²¹。その背景にあるのは、家族農場へのこだわりとその価値観を守ることに、アメリカが伝統的に強い執着心を持っているということである。それは、政府の統計である農業センサスでも、農場の所有者という観点から農場の組織形態が家族・個人所有農場、パートナーシップ農場、会社農場、組合農場という区別がなされているところにあらわれている。これを踏まえて、アメリカ農務省の調査レポートなどでも、家族農場が「アメリカ農業の太宗をなしていることが強調」されてきたのである²²。このような企業的な農場であっても、それが家族・個人所有であるか否かを重視するということは、農場の所有者の自律性・独立性を重視し、さらにその基盤としての財産権を尊重するということを意味していたのである。

(2) 農業の黄金時代の終焉

しかし、いま述べたアメリカ農業の理念は、政府による価格援助政策に

よる農作物価格の上昇とそれを見た農家による最大限の増産によって支えられてきた農業が、第1次世界大戦の終結に伴う国内需要の減少、ヨーロッパ農業の回復の中で大きく失速した中では、維持することが次第に困難なものとなっていった。それは、つぎのような過程を経て見られるようになった。

まず、前述の農業不況の中で、農家は不況に伴う所得の減少を、一層の農作物の増産によって対処しようとした。しかし、そのことによって逆に需要と供給のバランスが大きく崩され、農家は農産物の過剰生産によって所得をさらに減少させることになった。また、1934年から1937年にわたって襲った強風と干ばつによって引き起こされたダスト・ボウル（大規模な砂嵐）は、肥沃な農業地帯であるグレートプレーンズから、耕作にとって大切な表土を大量に奪う結果をもたらした。そのため、多くの農家は農地を失い、州境を越えて各地を流浪することになった。それは、アメリカ史上最大最悪の大災害となったのである²³。

もちろん、この間に連邦政府は1923年の農業信用法（Agricultural Credits Act of 1923）²⁴や1929年の農業マーケティング法（Agricultural Marketing Act of 1929）²⁵を制定して、破産に瀕する農家を救済するため農場を対象とする長期の不動産抵当貸付や短期の銀行融資の活用などによる負債の軽減を図った。しかし、それらの対策だけでは、過剰生産を止め需給を改善するには不十分であった。とくに自由主義経済を信奉する共和党政権の下では、政府による課税や補助金を積極的に使用した価格政策は、過剰な政府介入として回避された。そのことは、フーバー政権の下で制定された1929年の農業マーケティング法にもあらわれていた。

この法律は、1928年の大統領選挙で当選したフーバー大統領の公約を具体化したものであったが、それはフーバー大統領の信奉する自由放任主義に従って、私人の自律的努力を援助するための政府支援にとどまり、政府が市場をコントロールするという事態を回避するものであった。しかし、農作物の過剰生産の抑制という課題は、そのような弥縫的な政府の関

わり方では解決が難しいことは明らかであった²⁶。それまでの拡大のみを追い求めてきた農業の時代が終焉を告げていたからである。消極的な政府支援政策に代えて、政府による積極的かつ大胆な価格安定策が求められることになった²⁷。そして、その方策は、1932年の大統領選挙でフーバー大統領を破って新大統領に当選したフランクリン・ルーズヴェルトの下で、ニューディール政策の名によってとられることになったのである。

(3) ニューディール政策と農業

①大恐慌と農業

いままで述べてきたアメリカ農業の不況は、1929年のウォール・ストリート株の大暴落によって始まる大恐慌の前兆を示していた。そして、アメリカの農業は、大恐慌の中でさらにこれまでにない大不況に陥った。それは、「都市の購買力が減退し、食料需要が落ち込んで、農産物価格が暴落した」ためであり、「1929年を100とした農産物卸売価格指数は1930年85、1931年62、1932年には46まで落ち込んだ。1農場当たりの農業所得は1929年945ドルから1932年には304ドルへ1/3以下に減少した」²⁸のである。

このような農業大不況に直面して、ルーズヴェルト大統領が就任早々に示した農業政策は、政府が農産物の需要と供給の関係を規制することによって農産物価格の回復を図るという、それまでの農業政策には見られなかった新たな規制アプローチであった。そして、そのアプローチは法案化され、AAAすなわち1933年農業調整法²⁹という形で成立することになった。このAAAによって、連邦政府は農業政策に本格的に関与することになった。その意味で、AAAは、初めての連邦の農業法 (farm law)³⁰といえることができた。

② AAAによる規制

AAAは、1933年5月12日にルーズヴェルト大統領の署名を得て成立した。その内容は、以下のようなものであった。第1に、全体の構

成は、第1編農業調整 (Agricultural Adjustment)、第2編農業信用 (Agricultural Credits)、第3編融資 (Financing) の3つの編から成っていた。第1編は、その冒頭で緊急事態を宣言していた。AAAは緊急事態に対処するために、3年間の時限立法として成立したのである。そこでは、現在の経済的緊急事態が、農産物と他の日常品との価格の深刻かつ増大する不均衡に起因して生じており、その結果農家の購買力を破壊し、農業資産を重大な形で害している状態を救済するための諸方策をとるとされた。具体的には、第2条で第1次世界大戦前の1909年8月から1914年7月の価格を基礎にして、農家の購買力の回復と農産物の公正な取引価格の確保を図るための生産調整が考えられていた。そして、それを実現するために第8条で、農務長官に基本的な作物の作付面積を生産者との同意に基づき自発的に休耕することを要請し、そして作付地休耕プログラムへ参加する農家に対して直接的に奨励金を支払う権限を与え、また農産物販売を加工者及びその他の取扱業者の自発的同意に基づいて規制する権限などを認めていた³¹。そして、生産調整のための財源として農産物に対する加工税が第9条で設けられたのである。

AAAの施行後、同法による生産調整によって農場の収入は著しく増大することになった。たとえば、1935年の農家の所得は1932年の所得の1.5倍に拡大した。しかし、このAAAについてはよく知られているように、1936年の合衆国対バター (United States v. Butler) 判決³²で連邦最高裁により違憲判決が下されることになった。ロバーツ裁判官の執筆する法廷意見によれば、AAAは農産物の生産を規制し統制しようとするものであるが、そのような農産物の生産調整は州に留保された権限であるとされた。そして、たしかに連邦議会は課税及び支出権限を有するが、本件における連邦議会の試みは「違憲な目的に対する手段」となっており、州の留保権限に関する修正10条を侵害するものであり、違憲であると判示されたのである。

この違憲判決に対して、連邦議会は早急に新たな対応を迫られること

になった。そこで、連邦議会はただちに行動を開始し、政府の官僚や農業団体が示した、これまでの過剰に農産物を生産してきた土地を休耕することで農民に支払われてきた奨励金を、土地を保全するような豆や草を作付けすることに対して支払うことに置き換えるという案³³を採用して法案化した。それが、1936年に成立した土壤保全及び国内割当法（Soil Conservation and Domestic Allotment Act of 1936）であった。同法では、バター判決によって違憲とされた加工税に代えて、支払財源として一般歳出予算が用いられた。さらに、1938年には土壤保全及び国内割当法に代えて、現在のアメリカ農業に関する基本的な法律³⁴とされる1938年農業調整法（Agricultural Adjustment Act of 1938）が恒久法として制定された。

③ 1938年農業調整法とその目的

1938年農業調整法は、違憲とされたAAAを改正するものであり、五つの編から構成されていた³⁵。第1編は、土壤保全及び国内割当法を改正するものであり、第2編は、農務長官に農業必需品に関する貨物料金に関して通商委員会に意見を述べる権限を与えるものであった。そして残りの3編は、それぞれ融資・パリティ価格に基づく補助金支払、綿花保存への参加、農産物保険に関する規定であった。この1938年農業調整法が基本的法律とされるのは、同法が連邦議会による価格支援に関する初めての包括的な立法であったためである。その憲法上の根拠は、州際通商条項に求められた。

1938年農業調整法の大きな特色は、農業生産を直接的に規制することに代えて、マーケティングによる規制を用いることにあった。それによって、農産物の価格や農家の所得と市場価格とのパリティ（平衡）を保つことが目的とされたのである。そのため新しい手段として、①一定の供給と価格条件の下で、トウモロコシ、小麦そして綿花を生産する協力農家に対する強制的な二次的請求権の付帯しない融資を提供すること、②供給が一定の限界を超えた場合に、トウモロコシ、綿花、米、たばこそして小麦に

ついて、市場での割当制を実施すること、③農務長官による市場での割当制の執行を行うか否かのレファレンダムを行うこと、④小麦に対する作物保険を付けること、⑤トウモロコシ、綿花、米、たばこそして小麦の農産物の生産価格及び農家の所得と、市場での農産物の価格との間のパリティ（平衡）をもとにした奨励金の支払いなどが含まれていた。

④連邦農業政策の問題点

いままで見てきたように、AAAは大恐慌という緊急事態に対処するための法律という性格を有していた。大恐慌時においては、これまでアメリカの伝統的国是とされてきた自由市場経済体制のままでは、経済秩序を維持することが困難であることは明らかであった。そのために、AAAを始めとして多くの法律で、強力な非常事態的権限が連邦政府・農務省に与えられることになった。そのことは、本来緊急事態を前提に成立していた制度が、次第に恒久的な体制へとその性格を変化させていくことも意味していた。そこでは、農務省に生産調整という規制権限が与えられ、市場でのマーケティングをコントロールすることを意図する1938年農業調整法に示されたような、政府権力の大幅な市場への介入を許容する恒久的体制が定着化していったのである。

しかし、そのような農業政策に対しては、少なくとも三つの問題点が存在していたといえる。第1に、農業政策分野における連邦政府権限の肥大化が恒常的な状態となってしまったことである。連邦政府が生産調整と支援金ないし補助金を用いて農業をコントロールするという中央集権的な農業政策がとられることになったからである。その結果、アメリカの農業政策は、柔軟性を欠くという性格を示すことになった。その問題点は、1971年から1972年にかけて農業不振に陥った当時のソビエト政府が、アメリカの小麦の25%を購入したために生じた価格高騰を抑えるために、ニクソン政権の下で制定された1973年農業法にあらわれている。同法は穀物価格の急騰を沈静化するために、従来の農業政策の基本であった生産調整を180度転換し、増産政策へと変更してしまったのである³⁶。

第2に、農業政策にかかわる行政と利害関係者の中で癒着化のおそれが生じたことである。アメリカの農業法は、大恐慌によって危殆に瀕したアメリカ農業を保護するという目的のために、1938年農業調整法を改正する形で展開されてきた。そのため、以後の農業法は1930年代の農業法が本来緊急事態であることを理由に認めた、きわめて強い規制権限を政府が恒常的な形で保持し続けることを許容した。その結果、それら権限を長年にわたって行使してきた政府機関やその規制に関与する農業団体などの関係者は、既得権益を擁護する集団へと変化してしまっただのである。

第3に、農業法の目的である生産調整による市場のコントロールが、これまでの自由市場経済体制とは相容れず、さらに目的達成のための手段である補助金が、アメリカ農業の伝統を著しく毀損することになったことである。この問題は、基本的な点にかかわるものであり多くの批判が寄せられてきた³⁷。たとえば、補助金が「本来守るべきアメリカ農業自体を痛めつけ」、「アメリカ合衆国政府の農業政策のために、個人の権利が踏みにじられ」ているというボヴァード（James Bovard）の批判や、「政府による直接干渉は事態の終息とともに直ちに廃止さるべき」であり、「農業は全国民経済の最も有力な一環として、あくまでも農民の自由と自主精神の上に立つ、私的企業でなければならない。農民は自分の農場をワシントン政府によってでなく、自らの手で管理すべきである。」というベンソン（Ezra Taft Benson）の批判などがあげられる。とくに、ベンソンはアイダホ州の農場で生まれ、農場経営を行った後、アイゼンハワー政権の下で農務長官を8年間務めたという経歴を有する点で、その発言は重視すべきものといえる。もっとも、ベンソンの批判は、政府の介入を全面的に否定するものではなかった。彼によれば、問題は「農民自らがなすべきことと、政府のなすべきことにはそれぞれ限界があり、また非常時と平常時との区別がある。今日の経済的厄災は政府がその限界を超え農民に干渉し、非常事態が惰性として平常時にまで持続されていることに起因する」とされていたからである。ベンソンは、政府の農業政策における役割をつぎの

ように説明した。「農業についての必要有効な知識を探求し、これを農民に伝達普及して農民の福祉増進に資するのが農務省本来の使命である。農産物の生産加工、流通、消費及び農家生活の全分野に亘って技術的研究と経済的調査を促進し、これを農民に対して伝達普及」する必要があるとしたのである。

いま見た三つの問題点は、すでに述べたアメリカ農業の理念に深くかかわるものである。それゆえ、それら問題点の考察は、アメリカ農業の今後の方向を考える上でも重要であり、意義深いものといえる。さらに、本稿が最初に掲げた疑問である、TPP に対するアメリカ農業関係者の対応の意味を知る上でも意義あるものと考えられる。そこで、本稿ではそのような考察を行うための具体的な事例として、2015年に連邦最高裁が下したホーン判決を取り上げて、以下見ていくことにする。

3 ホーン判決

(1) 1937年農業マーケティング法

ホーン判決は、1933年農業調整法、1936年土壤保全及び国内割当法に続いて制定されたアメリカ農業のマーケティングに関する農業法である1937年農業マーケティング協定法（Agricultural Marketing Agreement Act of 1937、以下 AMAA という）³⁸に設けられた規制の合憲性にかかわる事件である。そこで、ホーン事件の事実関係を説明する前に、AMAA について、その内容を瞥見しておく。

AMAA は、1936年の AAA 違憲判決を受けて、連邦議会が制定した法律であり、その目的は1933年の AAA で認められていたマーケティング協定及び命令の法的地位を明らかにすることにおかれていた³⁹。その後の農産物マーケティング協定及び命令に関する法制度は、AMAA を基本としてその改正等によって整備され、現在に至っている。現行の制度⁴⁰では、マーケティング協定及び命令は農務長官によって発せられ、州際通商

にかかわる農産物の取扱いを規制することによって、一定の農産物の市場を安定化することがねらいとされている。

これら協定及び命令は、以下のいずれかの目標を少なくとも一つ実現することを意図したものでなければならないとされている。それらの目的とは、①農産物の総量又は市場で販売される農産物の等級、サイズ若しくは質を有するものの量を制限又は分配すること、②特定の時期において取扱業者が、生産者のために購入する農産物の量を配分するための手段を提供・分配すること、③過剰な農産物のコントロール及び処分を定め、そして保存のための共同管理を確立すること、④マーケティング命令の対象とされる農産物の検査を求めること、⑤「新鮮な又は乾燥させた果物、野菜若しくは木の実を、包装、運送、販売、船積み、又は取扱いのために用いられるコンテナのサイズ、容量、重量、体積又は荷造りを定める方法」を規定すること、⑥特定のマーケティング命令の対象とされる農産品に関して、「マーケティング、配送、及び消費若しくは効率的な生産を助け、改善し又は促進する」ための研究及び発展させるプロジェクトを設けることである⁴¹。

現在約45種類の果物、野菜、ナッツなどに関するマーケティング命令が存在するとされる。そして、AMAAは農務長官にこれらのマーケティング命令の執行を補助する機関として、行政委員会または役員会(administrative committee or board)を創設する権限を授権している。マーケティング命令の対象となるのは、規制対象となる農産物の取扱業者である。マーケティング命令は、農務省の部局である農業マーケティング局(Agricultural Marketing Services)によって公布された規則に従って行われる。

マーケティング協定は、いま述べたマーケティング命令と異なる手段として存在する。両者の相違は、マーケティング命令が適用される地域で取扱業者とされた個人及び企業をすべて法的に拘束するのに対して、マーケティング協定は協定に自発的に署名した者にも拘束力が及ぶ点にある。

マーケティング命令又は協定を新たに設ける際には、行政手続法に従って意見公募などを経た上で、承認するためのレファレンダムにかけられる。承認には一般に規制対象となる農産物の生産者の3分の2の同意が必要とされる⁴²。マーケティング命令は、取扱業者、栽培者から構成される委員会が徴収する基金によって運用されるものとされている。

(2) ホーン事件の事実の概要

①レーズンに対するマーケティング命令

ホーン事件は、すでに述べたように、1937年のAMAAによる規制の合憲性にかかわる事件である。事件の事実関係は、以下のようなものである。

1914年から1920年にかけてレーズン（干しぶどう）価格が急騰したが、その後の生産過剰によって価格が急落したため、AMAAに基づき、レーズンの供給を規制し「秩序だった」市場条件を確保するため、農務長官によりレーズンに対するマーケティング命令が公布された。同命令は、一定の年限の間、栽培者がレーズンの一部を保存レーズンとして連邦政府に対し無料で提供するように求めていた。具体的には、委員の大部分を栽培者やレーズン業界の利害関係者が占めるレーズン行政委員会（Raisin Administrative Committee、以下レーズン委員会）⁴³が、農務長官の委任を受けて、その提供量を2002年—2003年度は収穫量の47%、2003年—2004年度は30%とし、取扱業者を通して政府に無償提供するよう命じた。

レーズン委員会は、収集した保存レーズンの権原を取得して、それらレーズンを連邦機関または外国政府への売却、慈善寄付などの非競合的市場で処分し、その売却収入は主に取扱業者への助成に用いられ、栽培者は委員会の事務費用等を差し引いた後に、なお収益が残る場合に配分を受けるに止まった⁴⁴。そのため栽培者の得る収益は、年間の作物生産費用を下回るが多かった。また、この規制は栽培レーズンの半分近くを手放させるものであり、大手業者に有利で一般農家には不利なものであった⁴⁵。

②原告の主張

本件の原告であるホーン夫妻らは、1969年以來カリフォルニア州のセントラル・バレー（Central Valley）でレーズンを栽培していたが、上記の規制⁴⁶が時代遅れであるとして不満を持ち、マーケティング命令が彼らに不利に働かないように、レーズン事業の再構築をはかった。すなわち、栽培したレーズンを取扱業者に送らずに、自ら機械を購入してレーズンの加工・包装等を行った。それは、レーズンを購入して加工・包装等を行うと取扱業者とされ⁴⁷、マーケティング命令の規制対象になると考えたからであった⁴⁸。さらに、原告は、他の栽培者のレーズンも手数料を受け取る形で加工業務を行い、第三者のレーズンとの関係でも、取扱業者に該当しないようにした。その上で、原告はマーケティング命令の対象ではないことを理由に、連邦政府に無償提供するためのレーズンの取り除けを拒否したのである。

これに対して、農務長官は原告の主張を認めず、マーケティング命令を原告の事業に適用し、原告の農場施設にトラックを差し向けたが、立ち入りを拒否された。この農務長官の行為は行政手続上長く争われたが、最終的に農務省の判断が示され、原告の違反行為に対して69万5226ドル92セントの制裁金が課された。これに対して原告は、自らはマーケティング命令にいう取扱業者には当たらないこと、行政庁の命令とくに保存要件は、財産に対する修正5条に反する違憲な収用であると主張して、カリフォルニア州東部地区連邦地方裁判所に訴えを提起した⁴⁹。

③下級審の判断

この訴えに対し、連邦地裁が農務長官（政府）勝訴の判断を下した⁵⁰ので、原告は第9巡回区連邦控訴裁判所に控訴した。連邦高裁は、連邦地裁の判断を認容した上で、第5修正の主張については管轄権を欠くと判示した。その理由として、原告が取扱業者としてよりもむしろ生産者として修正5条に関する主張を行ったから、収用に関する主張に対する管轄権は、連邦地裁ではなく連邦請求裁判所が有することをあげた。これに対し

上訴がなされ、連邦最高裁は連邦裁判所の管轄権の問題に絞って判断を示し、原告の主張は取扱業者としての主張であるから連邦裁判所において憲法上の抗弁を主張できると判示し、原審に差し戻した⁵¹。

差戻審の連邦高裁は、保存要件が収用それ自体にあたるとする原告側の主張について、ロレット対テレプロンプターマンハッタンCATV (Loretto v Teleprompter Manhattan CATV Corp.) 判決⁵²に依拠して、収用条項は動産 (personal property) に対する保障であり、その場合は不動産 (real property) に対する保障よりも保障の程度は低いとし、さらに原告は、栽培者としてレーズン委員会による保存レーズンの売却による収益に対する権利利益を保持しているから、財産権を完全に剥奪されているわけではないとした⁵³。また、連邦高裁は、保存要件が規制による収用に当たるか否かの判断基準として、ノラン対カリフォルニア沿岸委員会 (Nollan v California Coastal Commission) 判決⁵⁴ 及びドラン対ティガード市 (Dolan v City of Tigard) 判決⁵⁵ で示された「結合と粗い均衡性 (nexus and rough proportionality)」ルールを適用した。そして、結合の要件は秩序だったレーズン市場を確保する目的と消費者向け価格の安定という目的の間に結びつきがあるからみたとし、また粗い均衡性の要件も、保存要件は政府の利益と釣り合いのとれた反応であるからみたとし、保存要件は物理的当然収用ではなく修正5条に反しないとして、地裁判決を認容した。これに対して、原告側によってサーシオレイライが求められ、連邦最高裁が認めた。

(3) 連邦最高裁判決

①三つの問題

連邦最高裁の法廷意見は、ロバーツ首席裁判官によって執筆されたが、それは原審判決を覆すものであった。その理由として法廷意見は、つぎの三つの点について判断を行った。第1点は、政府が「物理的に財産の所有を収用するときには、修正5条の下で正当な補償を支払うという絶対的な

義務」は、不動産にのみ適用され動産には適用されないのかというものであり、法廷意見の答えは否であり、動産にも適用されるとした。第2点は、「連邦政府は財産の所有者に、政府の裁量で定めた条件付の利益を財産の価値の一部に確保しておくことによって、財産の物理的収用に対する正当な保障を支払う絶対的な義務を回避できるか」というものであり、法廷意見の答えは否であった。第3点は、「通商に従事するための許可にかかる条件として、特定の確認しうる財産を放棄するようとの政府の命令は、当然収用を生じさせるのか」であった。法廷意見の答えは、少なくとも本件の場合においては、肯定されるというものであった。

この事件は、いまあげた三つの点からも示唆されるように、合衆国憲法修正5条の収用条項にかかわるものである。その観点から見ると、そこには多くの論点が存在する⁵⁶。ただ、本稿ではこれまで述べてきたような、アメリカ農業の理念である独立自営農場の前提をなす個人の財産権の保障に関して注目される点に関心を寄せて、本件について見ていくことにしたい。

②収用と私有財産

上述のような問題関心から見るとき、最も重要なのは不動産と動産の収用について、私有財産の保障という観点から判断する第1点である。この点について、法廷意見はつぎのように述べた。「古典的な収用は、政府が使用するために私有財産を直接公用徴収するものである。」「不動産の場合において、そのような公用徴収は正当な補償を要請する収用それ自体にあたる」ことについて異論はない。「連邦政府は、車を収用するときも家を収用するときも正当な補償を支払う絶対的な義務を有する」とした。そして、その根拠として合衆国憲法修正5条の収用条項、マグナカルタ、植民地法を根拠にあげた。

まず収用条項については、様々なタイプの財産からなる「私有財産」を保護しているとした。そして、収用条項の原理はマグナカルタに遡るとし、「マグナカルタは、補償なしの収用から農作物をとくに保護している」として、マグナカルタ28条⁵⁷に言及した。さらに、植民地時代において、

植民地の人々はマグナカルタの原理を持ち込んだとされ、その中には動産について補償なしの収用をすることに反対する保障規定も見られたとした。そして、結論として「この歴史において、いかなるものも、動産が不動産に比べて、物理的な公用徴収に対する保障が少ないということを示唆するものはない」とした⁵⁸。

つぎに法廷意見は、第1点に関連する判例をつぎのように理解するべきであるとした。まず、ペンシルヴァニア炭鉱対マホーン（Pennsylvania Coal Co. v. Mahon）判決⁵⁹について、同判決前には収用条項はそれが動産であるか不動産であるかにかかわらず、私有財産の直接的公用徴収に対する保障のみを規定するものと理解されてきたが、同判決によって収用条項の保護が拡大され、規制による収用（regulatory taking）の場合にも、それがあまりに行き過ぎた財産に関する制限であるときには財産権に対する補償が求められると判示されたとした。そして、どの程度が行き過ぎたものであるか否かを判断するテストとして、ペンセントラル鉄道対ニューヨーク市（Penn Central Trans. Co. v. New York City）判決⁶⁰で、規制の経済的インパクト、合理的な投資に裏付けられた期待への介入、そして政府行為の性格を考慮するテストがとられたとした。

さらに、ペンセントラル判決から4年後のロレット判決において、アパートの建物の所有者に対して屋根にケーブル用の箱を設置するように求めることは補償が必要とされる不動産の物理的収用であると判示されたとした。法廷意見によれば、「そのような公用徴収は、所有者から財産の所有、使用、処分の権利を剥奪することから見て、多分最も深刻な所有者の財産的利益の侵害の形態である」とされた。そして、このような歴史と論理の両者にもとづく理由付けは、動産の物理的公用徴収にも同じように適用されうるとして、私有財産を強く保障すべきことを示唆したのである。

③本件での判断

法廷意見は、このような強い私有財産保障の観点を明らかにした上で、本件について以下のように論じた。「レーズン委員会によって課される保

存要件は、明らかに物理的収用である。現物のレーズンは栽培者から連邦政府に移転されている。レーズンに対する権原は、レーズン委員会に移っている。「レーズン委員会は、自らのレーズンとなったものを望むとおり処分し、レーズンマーケティング秩序の目的の促進を図る」ものである。保存要件に従うレーズン栽培者は、「公用徴収されたレーズンにおけるすべての財産権の権利の束—レーズンを所有、使用そして処分を行う権利—を失うことになる」。栽培者は、政府がレーズンに関して何か行い、そしてマーケティング秩序のすべての側面を維持するためにかかる費用を差し引いたときに、そこに残るかもしれない残余の収益を期待するという思惑的な希望をただ持つというのみである。「連邦政府の公式の要求である、ホーン家は彼らのレーズン作物を連邦政府の支配と使用のために無料で引き渡せということ」は、「裁判所が通常審理するかもしれないような他の要素を考慮することを要せずに収用であるという特有の性格を持つもの」と判断しようとした。「レーズンの物理的収用と生産に関する規制による制限は、栽培者に同一の経済的インパクトを持つかもしれない。しかしながら、合衆国憲法は目的と同様に手段について関心を持っている。」「連邦政府は広範な諸権限を有するが、それがその目的を達成するために用いる手段は、『憲法の文言と精神と一致して』いなければならない。」としたのである。

また、法廷意見は第2の問題点に関しても、「栽培者が不確定な価値に対する条件付の利益を有しているという事実は、物理的な収用がなかったということの意味しない」として、私有財産を強く保障する姿勢を前提にしている。さらに、第3の問題点についても、法廷意見は、ラッケルズハウス対モンサント社 (Ruckelshaus v. Monsanto Co.) 判決⁶¹を取り上げて、つぎのように述べた。モンサント判決で、環境保護庁は殺虫剤、殺菌剤および殺鼠剤を製造する会社に、それらの製品を販売する許可条件として、その製品に関する健康、安全及び環境に関する情報を公開するように求めうるとしたが、それは本件で市場への参加条件として保存レーズンを

提供することとは区別されるとした。その理由として法廷意見は、モンサント社のような殺虫剤製造者は、情報提供によって、危険な化学品を販売する許可という政府からの価値ある便益を交換に受けるのであり、これに対して本件における収用は、同じような自主的な交換の一部として合理的に特徴付けることはできないとした。それは、危険な化学品を売ることの許可と基本的で慣れ親しんだ財産の使用を、同じ性質の「政府からの便益」と考えることはできないからであるとした。そして、州際通商で農産物を売ることは、特別な政府からの便益ではないとしたのである。ここでも、農業の自律性、独立性がその判断の背景にあると見ることができよう。

ホーン判決には、修正5条の「公共の用」には「公共の必要」による収用は含まれないとするトーマス裁判官同意意見や、正当な補償の内容について原審に差し戻して判断させるべきであるとするプライヤー裁判官一部同意一部反対意見（ギンズバーグ、ケーガン裁判官同調）が存在するが、いずれも法廷意見の挙げる三つの点については同意している。法廷意見に対して唯一反対意見を著したのは、ソトマイヨール裁判官である。同反対意見は、レーズンに対するマーケティング命令は、レーズンの量を制限し市場での売却を容易にするとともに、過剰販売を避けレーズン市場を秩序正しいものに調整するという二つの古典的な規制の目的を促進するにすぎないから、同命令は修正5条の禁ずる収用に当たらないとするものであった。

(4) 判決の意義

ホーン判決について、まず注目されるのは、これまでとかく保守派とリベラル派の裁判官の対立が指摘されてきた連邦最高裁の判決としては珍しく、安定的な多数派を構成しているということである。そして、結果的にはニューディール以来の農業政策の基本をなしてきた政府による積極的な農産物規制の一部について、違憲判断を示したものという点でも注目に値する。

もっとも、そのことから直ちにこの判決が今後アメリカの農業政策を変

更する端緒となり得るとみるのは早計といえる。その理由として3点挙げられる。第1に、本件事案はかなり特殊なものであるということである。それは、本件のレーズンマーケティング命令が、栽培者の生産したレーズンの半分を無償で政府に提供するように求めていたからである。このような状況は、行き過ぎた規制として捉えることが可能である。したがって、この事件は例外的な事案とも捉えることができよう。第2に、判決が第3の問題点としてあげた「通商に従事するための許可にかかる条件として、特定の確認しうる財産を放棄するようにとの政府の命令は、当然収用を生じさせるのか」ということに対する法廷意見の答えが、少なくとも本件の場合においては肯定されるという限定的なものであったということである。第3に、本件法廷意見を執筆したロバーツ首席裁判官が、事件をできる限り狭い根拠に基づいて判断するべきだとする司法ミニマリズムの立場によっていることが知られており⁶²、本件もその射程を限定して捉えるべきでという見方が十分成り立つためである⁶³。

しかし、ホーン判決については、原告側の代理人が述べるように、「想定していた以上に財産権の意義」を認めたものであり⁶⁴、財産権擁護者にとっては重要な勝利であり、又行政国家に反対する者にとっては、より重要な勝利であるということもできよう⁶⁵。実際、ニューヨーク・タイムズは、連邦最高裁は、「財産権の事件でレーズン農家の側」に味方して、大恐慌時代に遡る政府（規制）プログラムを政府による違憲な収用であると報じていた⁶⁶。

もっとも、この判決を財産権の保障を強く求めた連邦最高裁の保守的な判決であるというように、単純に見ることは適切ではない⁶⁷。それは、プレイヤー裁判官らのいわゆるリベラルな裁判官も法廷意見に一部同調していることから明らかである。さらに、この判決は、生産調整を通した価格安定策や所得補填政策を内容とする連邦政府の農業政策を完全に否定するものではない。ただ、その判決を通して、農業政策への過剰な政府介入が行われることによって、アメリカ農業の基本的な理念である家族自営農場

が損なわれるべきではないという見方が、一貫してその底流として流れていることを強く感じることができる。

そのような観点から注目されることは、政府の農業政策を遂行する機関として設けられたレーズン行政委員会が既得権益を過大に尊重し、そこに参加していない農家の利益を無視した判断を下している事態が窺えることである。そして、そこからはアメリカ農業の基本的な理念である家族自営農場という考えを尊重しつつ、規制を現代的にどう改革するのかという課題が浮かび上がるように思われる。もちろん、その課題はロバーツ首席裁判官のとり司法ミニマリズムの考えからすれば、政治過程による解決に委ねることになるであろうが、そのような課題はTPPとの関連で議論されてきたわが国の農業政策のあり方を考える上でも重要なものといえる。そこで、以下わが国の農業政策の問題点を、いままで述べてきたアメリカの農業政策をめぐる動きと照らし合わせて考えてみることにしたい。

4 結語に代えて

(1) 二つの相反する見解

これまで述べてきたアメリカの連邦最高裁の判決を含めた農業政策の展開は、TPPとの関連で行われてきたわが国の最近の農業のあり方をめぐる議論を考える上で、少なくとも三つのヒントを与えると思われる。第1に、わが国で展開される議論が、アメリカでの議論と異なり、著しく対立的な論調が示されているということである。たとえば、TPPを推進する側は、「TPP加盟20国の関税撤廃で日本の輸出競争力が増し、国内では関税の撤廃で輸入品が安くなるといった貿易の利益だけでなく、投資や金融サービス等のルール整備のメリットを強調する」のに対し、反対する勢力は、「TPPは実質日米FTAであり、すでに関税率の低い米国への輸出は増えず、農産物の市場開放を迫られる日本の被害が大きく、メリットはない」とし、両者の議論は完全に対立する⁶⁸。

また、そこでの議論が、やや極端になっていることもその特徴としてあげることができるといえる。TPP 推進派の論者は、日本農業には経済や環境に順応できない大きな弱点があるとする。たとえば、ある論者はそのような弱点として、①政府が行っている米の生産調整は、大規模専業農家の生産意欲を損ない、非効率的な米生産を温存している。そもそも生産調整は、米過剰に対して緊急避難措置として導入されたものであり、本来市場価格の回復による効率的な市場に価格調整に委ねるべきであるから、生産調整は廃止すべきである。②現在わが国の農地所有は、農地法によって過剰に保護され、法人で農地を取得できるのは農業生産法人のみであり、その流動性が阻害されている。農地は農業の生産基盤として重要であるが、効率的なものでなければならないから、農地の所有を自由化して一般の法人にも解放するべきである。③JA 農協は自らの利益を優先するために減反政策を支持して農業の発展を阻害し⁶⁹、また数多くの特権的地位を利用して政治力を行使してきたが、農業の発展をめざすためにはJA 農協の特権を剥奪し、一般の株式会社組織に改革すべきである。④わが国の食料自給率は39%と低い⁷⁰、それはカロリーベースに基づくものであり、食生活の改善という点から見れば農産品の輸入は歓迎されるべきである。有事の食料の安全保障は、在庫と強制力のある生産・流通システムを構築しておけばよい。

このような議論は、TPP 推進の必要性を強く訴える前提として農業問題が語られているように思われる。

(2) 農業団体・組織のあり方と担い手改革

第2に、わが国農業の課題としてJA 農協の改革が必要であることを示唆するとともに、農業の担い手政策樹立の必要性を強く示していることである。TPP 推進派の農業政策の見解については、JA 農協の存在が農業の発展を阻害してきたという点、平時の食料自給率と有事の食料の安全保障の区別など傾聴に値する点も多い。JA 農協という存在が政府の農業政策

の遂行の過程において、多くの特権的地位を獲得することによって、農民の利益を公正に代表しているのか疑問であるという点は、ホーン事件で見られたような行政委員会が抱える弊害と類似していると考えられるからである。しかし、推進派の指摘するようにJA農協が株式会社化したとき、果たして日本国内の農業基盤や農業人材が確保できるのかには不安もあり⁷¹、その点を踏まえると問題は、JA農協の改革をどの程度進めるかという点にあるように思われる⁷²。

この点は、TPP推進派が今後のわが国の農業の将来をどのように考えているのかという点にもかかわっている。推進論者によれば、日本の農業にとって今後最も重要なことは、輸出市場が大きなフロンティアと考えて、輸出の促進を図ることであるとされる⁷³。そして、大量の生産と輸出が可能な農産物は、「日本が持つ高品質農産物の代表である米」であり、米の輸出振興のためには減反廃止が必要であるとされる。また、有事の食料安全保障政策は、「米輸出によって維持した農地資源をカロリーの高いイモなどの生産に最大限活用しながら国民生活に必要な量を確保」すれば良いとする⁷⁴。

しかし、このような将来構想には不安もつきまとう。たしかに、現在わが国政府は「農林水産物・食品の輸出額を2020年までに1兆円へ拡大」という目標を掲げており⁷⁵、その目標達成は前倒しで達成される可能性があると考えられる。しかし、期待される輸出の内容を見ると、1兆円の内容は加工食品5,000億円、水産物3,500億円、コメ・コメ加工品600億円、林産物250億円、青果物250億円、牛肉250億円、花き150億円、茶150億円であり、その輸出額でわが国の農業の将来に期待を持たせるのは難しいと思われる。また、その額で2013年3月の政府統一見解⁷⁶で示されたTPP加入による農林水産物の生産減少額3兆円（関税を撤廃した場合には3.4兆円）を補うことができるのか疑問を感じざるをえない。

このような状況を考えるとき、農業政策を農業の担い手育成のための政策とコメの生産調整をめぐる政策からなっているという見解⁷⁷が注目され

る。この見解によれば、食料自給率の目標は究極的には食料の供給力、さらに農業資源としてのマンパワーの重要性にかかっていることを認識する必要があり、また「農業保護政策には許容されるべき農業保護政策と削減されるべき農業保護政策」の区別が必要であると説かれる⁷⁸。

たしかに、わが国の農業資源としてのマンパワーは、農村の高齢化によって危機的状況にある⁷⁹。そのような中で、現在の急務とされることは「明日の担い手政策」であろう。その方策として、この論者は「農業者としてのキャリアパスの初期段階において、技術的なトレーニングや生活資金の援助」などがなされる必要があるとする。この点、アメリカにおいては、さらに「全国をカバーし、農業上のリーダーシップを提供し、高度に訓練された人材を生み出す、農科大学の制度」が全国に根を張るとともに、それら人材を支える「全国のあらゆる場所をカバーし、非常に高度で先進的な技術レベルにおいて、農民が直面するありとあらゆる問題に対処する農事試験、研修ステーションの制度」が整備されている⁸⁰。

本稿で紹介したホーン事件の原告の行動も、そのような基盤の存在が影響していると見られる。また、最近アメリカで注目されている有機農業の成長は、そのような基盤をもとにしてなされていることに注意し、今後の参考とする必要があろう⁸¹。

(3) 国家目標規定とフード・ポリシー

第3に、わが国の議論に今後統一的理念が必要なことを示唆していることである。上述のように、わが国ではアメリカのような大学レベルの担い手政策は十分とはいえない。このことは、遺伝子組み換え作物などの問題点を抱えるものを含めて、先端技術が農業に導入されつつある現在、早急に取り組むべき課題となっているといえる。ただ、わが国においては、アメリカのような独立自営農場が中核となって農業理念が形成され現在までその影響力を存在する状態にはない。その結果否応なく、政府ないし国家がその中心に位置することになる。その際、政府は統一的理念を持つ必要

があると思われる。政府はその目標を高く設定して、マンパワーに支えられ持続性をもった形で、川上政策としての農業の育成ということに止まることなく、現在欧米諸国に大きく後れをとっているトレイサビリティや HACCP という安全管理の方法や食品表示⁸² など川下の消費サイド にいたるまで、食にかかわる生産から消費までをフード・チェーンとして結び付け、それをフード・ポリシーとして展開していくことが必要と思われる。

幸いにして、わが国の憲法は 25 条で「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と規定し、同 2 項はそれに対応する国の責務を定めている。これらの規定については、これまで抽象的権利にすぎないと解され、「切り札としての人権」とはいえないとされてきた。しかし、最近の議論を踏まえると⁸³、これらの規定については、主観法的ではなく客観法的に国家目標規定を定めたものとして用いる可能性が存在する。国家目標規定とは、国家が目指すべき目標を定めた憲法規定をさす。そして、国家目標規定が意味を有するのは、保護されるべき法益が必ずしも個人的法益に還元しえない場合と目標の実現手段や達成度の選択について広範な「立法者の形成の余地」が生じる場合であるとされる。この目標規定については、憲法の規定する生存権規定を客観法的に読むことが可能か否かなどさらなる検討が必要であるが⁸⁴、国家が統一的な観点から憲法の枠内でわが国のフード・ポリシーを展開していく必要性は、現在の農業基盤や食の安全の問題などを考えるとき、ますます大きくなっていると思われる。この方向に沿った議論が、今後求められることになる。その点を指摘して、とりあえず本稿を閉じることにしたい。

Endnotes

- 1 三島憲一「ポスト真理の政治」『世界』(2017年1月号) 116頁。
- 2 西谷修「『アメリカのない世界』—トランプ大統領誕生の世界史的意味」『世界』(2017年1月号) 42頁。
- 3 「トランプ景気でウォール街は連日最高値更新、ダウ初の1万9000ドル超え」

- ニューズウィーク日本版 (Nov. 11, 2016), *available at* <http://www.newsweek-japan.jp/stories/world/2016/11/19000.php>.
- 4 渡辺将人「『アメリカ政治の壁』とリベラルの敗北」『世界』(2017年1月号) 52頁参照。
 - 5 フォードは、2017年1月3日にメキシコの新工場建設を中止すると発表した。Neal E. Boudette, *Ford, Criticized by Trump, Cancels Plans to Build Mexican Plant*, *available at* <http://www.nytimes.com/2017/01/03/business/ford-general-motors-trump.html>.
 - 6 吉田徹「『グローバリズムの敗者』はなぜ生まれ続けるのか」『世界』(2017年1月号) 59頁。
 - 7 Ana Swanson, *Trump just announced he'd abandon the TPP on day one. This is what happens next*, *available at* https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/11/22/trump-just-announced-hed-abandon-the-tpp-on-day-one-this-is-what-happens-next/?utm_term=.6673c0647108.
 - 8 田北真樹子「安倍晋三首相『米国抜き』のTPPは意味がない」, *available at* <http://www.sankei.com/politics/news/161122/pl1611220010-n1.html>.
 - 9 TPPには、アメリカ、日本、マレーシア、ベトナム、シンガポール、ブルネイ、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、メキシコ、チリ、ペルーの12ヶ国の参加が予定されている。BBC News, *TPP: What is it and why does it matter?*, *available at* <http://www.bbc.com/news/business-32498715>.
 - 10 中国は、TPPに対抗するために、アジア太平洋自由貿易圏 (Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP)) の実現を強く推進しようとしている。TPPとFTAAPの関係及びFTAAPにおける中国の立場については、以下の文献参照のこと。馬田啓一「第3章 TPP とアジア太平洋の FTA：経済連携の方向性」日本国際問題研究所編『ポスト TPP におけるアジア太平洋の経済秩序の新展開 ポスト TPP 研究会』(平成28年3月) 37頁-38頁。
 - 11 農業協同組合新聞「シリーズ：TPPを考える」第2回「【解説】TPP協定は日本農業にどう影響するのか？(2)」, *available at* <http://www.jacom.or.jp/nousei/rensai/2016/02/160204-29078.php>.
 - 12 135 S. Ct. 2419 (2015).
 - 13 条令の条文については、以下のホームページ参照。 *Available at* [http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/bdsdcc:@field\(DOCID+@](http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/r?ammem/bdsdcc:@field(DOCID+@)

- lit(bdsdcc13201)).
- 14 Pub. L. No. 37-64, 12 Stat. 392.
 - 15 具体的な状況については、以下の文献参照。Land Ordinance of 1785, *available at* http://www.ohiohistorycentral.org/w/Land_Ordinance_of_1785.
 - 16 宮本孝正『米国の1996年農業法』『レファレンス』(平成15年12月号)64頁。
 - 17 Brent Young, *The Second 'Golden Age of Agriculture'*, *available at* http://www.journal-advocate.com/sterling-agriculture/ci_29173914/second-golden-age-agriculture.
 - 18 斎藤潔『アメリカ農業を読む』(農林統計出版、2009年)218頁。
 - 19 斎藤・前掲書注(18)218頁-219頁。
 - 20 本間正義『農業問題—TPP後、農政はこう変わる』(筑摩書房、2014年)80頁。
 - 21 アメリカの経済調査局の家族農場の定義は、家族所有・家族管理の有無を基準としており、家族労働は定義の要因には含まれない。斎藤・前掲書注(18)17頁。
 - 22 斎藤・前掲書注(18)6頁-7頁。
 - 23 Eliza MacLean, *American Agricultural Policy — How Food Shaped the United States*, *available at* <http://ushistoryscene.com/article/ag-policy/>.
 - 24 Pub. L. No. 67-503.
 - 25 Pub. L. No. 71-10, 46 Stat.11.
 - 26 Agricultural Marketing Act (1929), *available at* <http://www.worldhistory.biz/modern-history/82979-agricultural-marketing-act-1929.html>.
 - 27 宮本・前掲論文注(16)65頁。
 - 28 斎藤・前掲書注(18)326頁。
 - 29 Pub. L. No.73-10, 48 Stat. 31.
 - 30 Farm law は文字通り翻訳した場合には農場法ということになるが、ここではアメリカの農業が家族自営農場を基本的理念として成り立っているという認識を踏まえて、より広く農業法という訳を用いる。
 - 31 Wayne D. Rasmussen, Gladys L. Baker, and James S. Ward, *A Short History of Agricultural Adjustment, 1933-75*, National Economic Analysis Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agriculture Information Bulletin No. 391 (March 1976).
 - 32 297 U.S. 1 (1936).
 - 33 Rasmussen, Baker and Ward, *supra* note 31, at 4-5.

- 34 もう一つの基本的法律として知られるのが、ニクソン政権時代に制定された1973年農業及び消費者保護法 (Agriculture and Consumer Protection Act of 1973, Pub. L. 93-86, 87 Stat. 221) である。同法は、一般には1973年農業法 (1973 farm act) と呼ばれている。同法については、以下のニクソン大統領の言明を参照のこと。 *Statement on Signing the Agriculture and Consumer Protection Act of 1973*, available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3932>.
- 35 *Agricultural Adjustment Act, 1938 Law and Legal Definition*, available at <https://definitions.uslegal.com/a/agricultural-adjustment-act-1938/>.
- 36 具体的な手段としては、農家所得を保障するため当時の市場価格よりも低い「目標価格」を設定し、その上で今後の市場価格が、目標価格よりも低くなった場合には、目標価格と市場価格との差額を農家に支払うという内容を盛り込んだ。勝又健太郎「第1章 米国の価格所得政策の変遷とその決定要因」6頁、available at <http://www.maff.go.jp/primaff/koho/seika/project/pdf/obk2-23-1.pdf>.
- 37 批判の詳細は、斎藤・前掲書注 (18) 347頁-349頁参照。
- 38 Pub. L. 75-137, 50 Stat. 246.
- 39 法制定当時は、牛乳とその他の農産物は異なる形のマーケティング協定と命令によっていた。それは、牛乳の場合には取扱業者が生産者に支払う基準を高め設定する必要があったためである。ここでも牛乳の場合は除外する。
- 40 以下の記述は、*Federal Marketing Orders and Agreements: An Overview*, available at <http://nationalaglawcenter.org/overview/marketingorders/>による。
- 41 See 7 U. S. C. § 608c (6).
- 42 マーケティング命令の制定手続については、以下の文献参照のこと。BreAnne Ruelas, *Organized Robbery: How Federal Marketing Orders Amount to Unconstitutional Takings without Just Compensation*, 25 SAN JOAQUIN AGRICULTURAL L. REV. 67, 71 (2015-2016).
- 43 レーズン委員会は、47名の非公選者からなる連邦政府の機関であり、そのうち35名はレーズン生産者、10名はレーズン取扱業者、残り2名は、組合交渉団体 (cooperative bargaining associations) の代表と一般人である。レーズン委員会について詳細は、*Id.* at 73-74を参照のこと。
- 44 売却収入は、全米及び国際商品プロモーションのために使用された。その代表

- 的な例が、保存要件の収益をもとに作られた「カリフォルニア・レーズン」というコマーシャルソングである。William K. Lane III, “Your Raisins or Your Life”: *The Harrowing of the Takings Clause in Horne v. U.S. Department of Agriculture*, 750 F.3d 1128 (9th Cir. 2014), 38 HARV. J.L. & PUB. POLY 1, 3 n.22 (2015).
- 45 Id. レーズン産業大手のサンメイド社は、連邦最高裁に政府支持のブリーフを提出した。
- 46 カリフォルニア・レーズンに対する規制は、AMAA の下で1949年から始まった。Lyle Denniston, *Opinion Analysis: Is the New Deal in New Trouble?*, SCOTUSBLOG (Jun.22, 2015, 4:24 PM), available at <http://www.scotusblog.com/2015/06/opinion-analysis-is-the-new-deal-in-new-trouble/>.
- 47 農務省の規則によれば、取扱業者とはレーズンを取得する者であるとされていた。John D. Echverria & Michael C. Blumm, *Horne v. Department of Agriculture: Expanding Per Se Takings While Endorsing State Sovereign Ownership of Wildlife*, 75 MARYLAND L. REV. 657, 662 (2016).
- 48 Ruelas, *supra* note 42, at 75.
- 49 *Horne v. U. S. Department of Agriculture*, No. CV-F-08-1549, 2009 WL 48495362 (E. D. CAL. Dec. 11, 2009).
- 50 連邦地裁は、政府は物理的に原告の土地を侵襲せず又はレーズンを物理的に占有もしなかったこと、及び保存レーズンにおけるエクイティ上の財産権を有することから、物理的な収用はなかったと判断した。
- 51 *Horne v. U. S. Department of Agriculture*, 133 S. Ct. 2053 (2013). この判決は後に検討される判決と区別して、*Horne I* 判決と呼ばれる。
- 52 458 U. S. 419 (1982).
- 53 控訴審判決の批判的評釈として、Lane, *supra* note 44, at 1-2.
- 54 483 U. S. 825, 837 (1987).
- 55 512 U. S. 374 (1994).
- 56 この点については、以下の文献参照。高橋一修「アメリカにおける推し環境の保護と財産権」田中英夫『アメリカにおける都市環境の保護と財産権』田中英夫編『英米法の諸相』（東京大学出版会、1980年）339頁： *The Supreme Court, 2015 Term — Leading Cases*, 129 HARV. L. REV. 261.
- 57 マグナカルタ 28 条は、「No constable or other royal official shall take corn or

- other movable goods from any man without immediate payment, unless the seller voluntarily offers postponement of this」と定める。ここでの英語訳は英国図書館の訳によった。Available at <http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>.
- 58 これに対して、不動産と動産を区別する理由としては、動産の代替可能性と不動産、とくに土地が流動性を欠くことがあげられる。さらにコミュニティにおける所有者の立場や土地に対する所有者の愛着をあげる見解も存在する。Michael Allan Wolf, *Taking Regulatory Takings Personally: The Perils of (Mis) reasoning by Analogy*, 51 ALA. L. REV. 1355, 1361 n. 42 (2000).
- 59 260 U. S. 3 (1922).
- 60 438 U. S. 104 (1978). 判例評釈として、高橋一修「土地利用規制と財産権 Penn Central Transportation Co. v. City of New York, 438 U.S. 104 (1978)」憲法訴訟研究会・芦部信喜編『アメリカ憲法判例』(有斐閣、1998年) 278頁。
- 61 467 U. S. 986 (1984).
- 62 Damien Schif, *Nothing New Under the Sun: The Minimalism of Chief Justice Roberts and the Supreme Court's Recent Environmental Law Jurisprudence*, 15 MO. ENVTL L. & POLY REV. 1 (2007), available at : <http://scholarship.law.missouri.edu/jesl/vol15/iss1/2>.
- 63 これに対して、ホーン判決が AMAA で規制されている他の 10 の農産品のマーケティング命令に影響を与えると見る見解も存在する。とくにクランベリーとアーモンドのマーケティング命令は、レーズンと同様な量的規制条項を持っているために、違憲となる可能性が高いと指摘される。Ruelas, *supra* note 42, at 82.
- 64 See also Carrie Severino, *Horne v. Department of Agriculture: Government, Please Step Away from Raisins*, NATIONAL REV. (June 22, 2015), available at : <http://www.nationalreview.com/bench-memos/420134/horne-v-department-agriculture-government-please-step-away-raisins-carrie>.
- 65 Brian T. Hodges and Christopher M. Kieser, *Horne v. United States Department of Agriculture: The Takings Clause and the Administrative State*, 16 FED. SOC. Vol. 16, issue 3 (Sep. 29, 2015).
- 66 Adam Liptak, *Supreme Court Sides With Raisin Farmers in Property Rights Case*, N.Y. TIMES (June 22, 2015), available at : <http://nyti.ms/1BHplGl>.

- 67 これに対し、本判決は、ケロ対ニューロンドン市 (Kelo v. City of New London) 判決で示された所有権に対する経済規制容認の姿勢を、大きく転換したものと見る見解も存在する。Hodges and Kieser, *supra* note 65, at 7. ケロ判決については、以下の評釈参照。藤井樹也「公用収用と合衆国憲法 Kelo v. City of New London, 545 U. S. 469, 125 S. Ct. 2655, 162 L. Ed. 2d 439 (2005)」樋口範雄・柿嶋美子・浅香吉幹・岩田太編『アメリカ法判例百選』(有斐閣、2012年) 104頁。
- 68 本間・前掲書注(20)第3章参照。
- 69 より詳細な同旨の議論として、山下一仁『TPPが日本農業を強くする』(日本経済新聞社、2016年) 254頁-261頁。
- 70 農林水産省の統計では、平成27年度の食料自給率は39%である。Available at http://www.maff.go.jp/j/zikyu_ritu/012.html.
- 71 この点を強く批判するものとして、三橋貴明『亡国の農協改革』(飛鳥新社、2015年)がある。
- 72 小泉進次郎・奥野長衛「日本農業改造計画」『文藝春秋』(平成27年11月号) 94頁。
- 73 そのほか、日本の南北に長い地形や中山間地域などの自然条件を見直した農業の展開、先端技術の活用などが指摘される。山下・前掲書注(69) 297頁-312頁。
- 74 山下・前掲書注(69) 326頁-335頁。
- 75 「攻めの農林水産業～成長戦略第2弾スピーチ～」, available at http://www.kantei.go.jp/jp/headline/nourin_suisan2013.html
- 76 Available at http://www.cas.go.jp/jp/tpp/pdf/2013/3/130315_touitsushisan.pdf.
- 77 生源寺眞一『日本農業の真実』(筑摩書房、2011年) 23頁。
- 78 参照「農業労働力に関する統計：農林水産省」, available at <http://www.maff.go.jp/j/tokei/sihyo/data/08.html>.
- 79 生源寺・前掲書注(77) 168頁。
- 80 斎藤・前掲書注(18) 315頁。
- 81 リズ・カーライル(三木直子訳)『豆農家の大革命—アメリカ有機農業の奇跡』(築地書館、2016年)参照。
- 82 山下・前掲書注(69) 345頁-347頁。
- 83 石塚壮太郎「国家目標規定と国家学—その基本権制約ドグマティークへの照

- 射」『法学政治学論究』97号（2013年）335頁。
- 84 石塚壮太郎「『生存権』の法的性質—主観的権利としての成立とその意義」『法学政治学論究』110号（2016年）101頁参照。

※本論文は、JSPS 科研費 JP16K13317 の助成を受けた「平成 28 年度挑戦的萌芽研究 アメリカのフード・ポリシーにおける法と政治の包括的解析」の研究成果の一部である。ここに記して感謝の意を表したい。

