

論 説

食糧農業植物遺伝資源国際条約について

— 遺伝資源の保全と持続可能な利用をめぐる —

板 倉 美奈子

はじめに

地球環境問題を考えるにあたり、環境と発展(開発)をいかにして調和させるのかが重要な論点である。これは、地球環境を構成する資源の保全を図りつつ、その持続可能な利用を通じて、そこから得られる利益(成果)を享受し、発展を維持するための方策を探ろうとするものである。WTO、ITTO(国際熱帯木材機関)等の国際貿易機関における「貿易と環境」問題⁽¹⁾や、クジラ、ミナミマグロなど日本人の食生活にも深く関わる海洋(漁業)資源をめぐる国際摩擦において問われているのも、まさにこうした資源の保全と持続可能な利用のあり方である。

このような資源の一つとして、近年その重要性を増しつつあるのが、生物遺伝資源である。近代的なバイオテクノロジーの発展により、生物遺伝資源やそこに含まれる情報の価値に対する関心がますます高まる一方、遺伝資源の無秩序な利用、流出による遺伝学的・生物学的多様性の喪失に対する危惧や懸念も強くなっている。

本稿では、FAO(国連食糧農業機関)で2001年に採択された「食糧農業植物遺伝資源国際条約」を取り上げ、植物遺伝資源の分野におけるこれまでの取組みを通して、生物遺伝資源の保全と持続可能な利用のあり方をめぐる議論の現段階を探ることとする。

I. 植物遺伝資源をめぐるこれまでの動き

1900年のメンデルの法則の「再発見」により、それまで農民などインフォーマルセクターにより担われてきた品種改良に代わり、フォーマルセクターによる組織的・科学的な品種交配等の育種活動が本格化することになった。そして、こうした動きとほぼ同時に、フォーマルセクターによる育種活動の成果に対する育成者(育種家)の貢献を「(植物)育成者の権利(plant breeder's right : PBR)」として保護し、これに相応の価値を与えようとする主張が出されるようになった。

1. UPOV(植物新品種保護同盟)による「育成者の権利」の保護

育成者の権利の保護の形態としては、一般の特許法令による保護と植物品種(plant varieties)保護に関する特別法令による保護がある。

米国では、1930年の植物特許法により、無性繁殖植物に限定した形ではあったが、植物品種の特許による保護が導入され、現行特許法においては、実用特許による植物、種子、遺伝子に対するクレームが認められている。また、1970年の植物品種保護法では、有性繁殖植物の新品種を対象とする品種保護制度が導入され、1985年のHibberd審決によって、実用特許、植物特許、品種保護法による品種登録の重複保護も認められている。

他方、ヨーロッパでは、1930年代から40年代にかけて、一部の国において、一般の特許法令による植物品種の特許制度が開始されたが、育種過程における反復可能性(再現性)が乏しいこと、育種過程や新品種を客観的な叙述により特定することが困難であること等、育成技術特有の特殊性が重視されたことから、これらの制度は有効に機能しなかった。そのため、UPOV条約に基づく植物品種保護のための特別法による保護が

選択され、1977年に発効した欧州特許条約(EPC)においても、植物品種は不特許事由とされた(第53条(b)項)。その後、1998年のEUバイオ指令により、トランスジェニック植物(外来遺伝子によって形質転換した少数の遺伝子により特徴づけられる創作植物)など包括的植物(現実に創作された植物自体ではなく、そこから抽出された技術的思想を保護するための概念)についての特許が認められることとなり、植物品種はUPOV条約に基づく品種保護制度により保護され、所定の要件を満たす包括的植物は一般の特許法令により保護されるという体制が確立した⁽²⁾。

国際的なレベルにおいては、1938年に設立されたASSINSEL(国際植物品種保護育成者協会)は、当初工業所有権の保護に関するパリ条約(1883)による保護を求める運動を展開していたが受け入れられず、方針転換を余儀なくされた。かくして、協会は1956年に植物品種保護システムを検討するための国際会議の開催をフランス政府に要請、57年にヨーロッパ11カ国が参加して「植物新品種のための国際会議」が開催された。その後さらに4年間の議論を経て、1961年に「植物新品種保護国際条約(International Convention for the Protection of New Varieties of Plants)」が採択、同条約に基づき植物新品種保護同盟(the Union for the Protection of New Varieties of Plants : UPOV)が設立された(このため条約はUPOV条約と呼ばれる)。

UPOV条約はその後78年、91年に改訂されている(61年条約は72年追加議定書により改正されている)。ここでは、現在多くの途上国が加入している78年条約と最新の91年条約を中心に概観する⁽³⁾。

まず、この条約の基本的な立場は、「植物新品種の保護が農業の発展のためばかりでなく、植物育成者の利益を保護するためにも重要」であり、「育成者の権利の承認及び保護により生ずる特別な問題、とりわけ公共の利益による要請がこの権利の自由な行使にもたらしうる制約」が「統

一的かつ明確に定義された諸原則に従って解決されるべきである」というものである(61年条約・78年条約前文)。そして、UPOVは「社会の利益となるように、植物新品種の開発を奨励することを目的として、植物品種の保護のための有効なシステムを提供、促進する」ことをその使命とする(UPOVのミッション・ステートメント)。

締約国の基本的な義務は、「品種を育成し、または品種を発見し、かつ完成させた者」、「締約国の法令に定めがある場合には、当該者の使用者または当該者にその作業を委託した者」並びに「これらの者の承継人」(以上が本条約における「育成者」とされる：91年条約第1条)に条約が定める権利を与え、保護することである(同第2条)。

育成者の権利が与えられる品種は、(i)当該種苗または収穫物が当該品種の利用を目的とした他の者に販売その他の譲渡がされていないという意味において「新規性(Novelty)」があること(同第6条)、(ii)その存在が一般に知られているすべての品種(公知品種)と明確に区別されるという「区別性(Distinctness)」があること(同第7条)、(iii)特性が十分に均一であるという「均一性(Uniformity)」があること(同第8条)、(iv)反復増殖後または増殖周期ごとに特性が変わらないという「安定性(Stability)」があること(同第9条)という要件を満たすものである(同第5条；このうち(ii)、(iii)、(iv)の三要件はDUS要件と言われ、植物品種についての一般的な要件である)。これに関して、78年条約では「すべての植物の種類(all botanical genera and species)」に適用することができるとしつつも、締約国は「可能な限り多くの植物の種類(the largest possible number of botanical genera and species)」について漸進的に条約が定める措置をとれば足りる(第4条)とされていたのに対して、91年条約では「すべての植物の種類」に条約を適用しなければならない(第3条)としており、保護の対象となる植物の範囲が拡大されている。

保護の形態について、78年条約では、「特別法または特許法により保護

することができる」が、「同一の種類の植物についてはそのいずれか一つの保護形態だけを提供することができる」(第2条第1項)として、いわゆる二重保護を禁止していたのに対して、91年条約ではこのような規定は置かれておらず、保護形態は締約国に委ねられている。

育成者の権利の範囲については、78年条約では「商取引(commercial marketing)のための生産、販売の申出(the offering for sale)、商業目的による譲渡(marketing)」(第4条第1項)とされており、種苗業者による商取引のための生産及び販売に限定されていたのに対し、91年条約では「生産または生産、増殖のための調整(conditioning)、販売の申出、販売その他の商業目的による譲渡、輸出、輸入、及びこれらを目的とする保管」(第14条第1項)と種苗に関する行為全般に拡大されたばかりでなく、種苗段階で権利を行使する合理的な機会がなかった場合には、収穫物にも及び(同第2項)、さらに収穫物段階でもこのような機会がなかった場合には、当該収穫物から直接に生産された加工品にまで拡大することが認められた(同第3項)。

また、これに関連して、78年条約では農家による自家増殖(農民が保護品種を自己の経営地において栽培して得た収穫物を、自己の経営地において増殖の目的で使用する行為)や「他の品種を育成するための素材として特定の品種を使用する場合、及び育成された当該品種を販売する場合」等の非商業的な試験目的での行為は、育成者の権利の対象としてはならないとされていたが(第5条第3項)、91年条約では、このうち前者(「農家(農民)特権(farmer's privilege)」)は任意的例外(Optional exception)とされ、締約国の裁量に委ねられることになった。

さらに、91年条約においては、「原品種の遺伝子型から生ずる根本的な性質または遺伝子型の組合せから生ずる本質的な特殊性を維持し」つつも、「原品種と明確に区別される」ことができる品種を「本質的に由来する品種(Essentially derived varieties:EDV)」として、これにまで育成

者の権利が及ぶこととされている(=「従属関係」の導入：第14条第5項)。

このように、UPOVにおいては、元来の目的であった育成者の権利の保護が、91年条約により一段と拡大・強化されていることから、当初途上国の多くはUPOVへの加盟には否定的・消極的であった。しかし、1995年からスタートしたWTOのTRIPs協定(知的所有権の貿易関連の側面に関する協定)の第27条第3項(b)但書(「加盟国は、特許若しくは効果的な特別の制度(an effective *sui generis* system)またはこれらの組合せによって植物の品種の保護を定める。」)により、途上国においても2000年(後発途上国については2005年)までに植物品種の保護を定めることが義務化されたこと、さらに78年条約の下でのUPOV加盟期限が1999年4月とされたことにより、途上国の加盟が一気に進み、2004年6月1日現在UPOV加盟国54カ国のうち、途上国(中国、南アフリカを含む)は18カ国を占めている(但し、このうち育成者の権利が拡大強化された91年条約を批准しているのは韓国、チュニジアの2カ国のみ)⁽⁴⁾。

2. FAOの「植物遺伝資源に関する国際的申し合わせ」

FAOは、1950年代後半から植物遺伝資源に関する活動を開始していたが、その基本的な立場は、食糧問題、すなわち食糧安全保障のためには、植物遺伝資源を活用した研究開発が重要であるとの観点から、植物遺伝資源を「人類の共同の財産(common heritage of mankind)」として保全を図りつつ、その自由な利用、交換が促進されることが望ましいというものであった。

1967年に開催された第1回国際技術会議では、国際的なジーンバンクの設立が勧告され、これを受けて、1972年のストックホルムでの国連人間環境会議で採択された行動計画においては、植物遺伝資源を保存するための国際計画の策定や、遺伝資源に関する情報やサンプルの交換を促

進するための国際的なネットワークの必要性等が勧告された（勧告39～45）。そして、「緑の革命」で知られる国際農業研究協議グループ（CGIAR；1971年設立）は、FAOの支援を受けて、1974年に国際植物遺伝資源理事会（IBPGR）が設置され、一応の体制が整うこととなった。

しかし、70年代末になると、作物の遺伝的な画一化による遺伝的浸食（genetic erosion）の問題が顕在化した。このような問題に対する懸念は、一方では遺伝資源を含む生物の多様性の保全を求める生物多様性条約（CBD）として結実し（後に詳述）、他方では遺伝資源のほとんどを提供する立場にある途上国からの遺伝資源の利用に関する国際的なルール作りを求める声として具体化した。これが1983年にFAOが採択した「植物遺伝資源に関する国際的申し合わせ（International Undertaking of Plant Genetic Resources:IUPGR）」（FAO Res.8/83）である。また、同じ1983年のFAO総会において、植物遺伝資源委員会（CPGR）が設置されることとなり、組織面でもこの問題に関する体制が整えられることとなった（同委員会は1995年に食糧農業遺伝資源委員会（CGRFA）に改組・拡充されている）⁽⁵⁾。

IUPGRでは、「植物遺伝資源が人類の財産であり、したがって制限されることなく利用されるべきである」（第1条）という立場から、「科学的研究、植物育成または遺伝資源の保全という目的のために要請があった場合には、植物遺伝資源のサンプルへのアクセス及びその輸出を認め、相互に合意する条件または相互交換に基づいて、無償でサンプルを利用できるようにすること」（第5条）が求められている。また、ジーンバンクの国際的なネットワークの形成、世界的な情報交換及び早期警戒システムの構築などを通じて「グローバルシステム」を確立することが決められている（第7条）。他方で、遺伝資源を提供する途上国の利益や現状に対する懸念に配慮して、植物遺伝資源活動に関する途上国の能力強化、植物

遺伝資源の保全や交換のための国際的な活動を強化すること、植物遺伝資源に関する活動に融資するための資金提供メカニズム(基金)を設立する等の措置について検討することが合意されている(第6条及び第8条)。

これらの諸方策は、その後さらなる議論や決議を経て体系化・整備が進められ、「FAO植物遺伝資源の保全の利用のためのグローバルシステム」として、その実現に向けての取組みが進められている(図1参照)⁽⁶⁾。

図1：FAO/食糧農業植物遺伝資源の保全及び利用のためのグローバルシステム

<p>国際的な合意</p> <p>IUPGR(1983)</p> <p>附属書I「合意解釈」(1989)</p> <p>附属書II「農民の権利」(1989)</p> <p>附属書III(国家の主権的権利)(1991)</p>	<p>行動綱領・国際基準</p> <p>生殖質の収集移転のための行動綱領(1993)</p> <p>ジーンバンクに関する基準・ガイドライン</p> <p>バイオテクノロジーに関する行動綱領</p>
<p>グローバルメカニズム</p> <p>生息域外コレクション国際ネットワーク</p> <p>世界情報・早期警戒システム</p>	<p>グローバルな文書</p> <p>遺伝資源白書(WR)</p> <p>世界行動計画(GPA)(1996)</p>

(FAOホームページ<http://www.fao.org/AG/cgrfa/PGR.htm>を元に筆者が作成)

IUPGRには、その後3つの附属書が加えられている。

附属書Iは「国際的申し合わせについての合意解釈」(FAO Res.4/89)で、遺伝資源への自由なアクセス、利用及び交換を基本とするIUPGRの立場がUPOV条約の求める育成者の権利と抵触するのではないかという先進国側の懸念に応えようとしたものである。ここでは「植物遺伝資源は、現在及び将来の世代の利益のために、保全され、自由な利用に供

されるべき人類の共同の財産である」との原則が改めて確認されている一方で、「UPOVが定める『植物育成者の権利』は、この申し合わせと矛盾するものではない」(第1項)として、「国家は、国内及び国際的な義務を遵守するために必要な限りにおいて、IUPGRが定めるサンプルの自由な交換について最小限の制限を課すことができる」(第2項)とした。他方で、「“自由なアクセス”は無償を意味するものではない」(第5項)として、遺伝資源の提供に対して相応な利益配分がなされるべきとの立場が示されている。さらに、「農民による植物遺伝資源の保全及び開発への貢献を認識し、これが『農民の権利(Farmers' Rights)』概念の基礎となる」(第3項)ものであり、「『農民の権利』を実現する最善の方法は、現在及び将来の世代の農民の利益のために、植物遺伝資源の保全、管理及び利用を確保すること」であり、FAOによる植物遺伝資源のための国際基金など適切な手段により、この権利が実現されうる」として、育成者の権利に対するアンチテーゼとして途上国が主張していた「農民の権利」についても言及されている。

附属書IIは、この「農民の権利」に関するものである(FAO Res.5/89)。これによると、「農民の権利」とは「特に起源及び多様性の中心地における過去、現在及び未来にわたる植物遺伝資源の保全、改良、利用のための農民の貢献に由来する」ものであり、「農民に十分な利益を確保し、その貢献を支援することを目的として、現在及び将来の世代の農民のための受託者(trustee)として国際社会(International Community)に与えられる」としている(第3段)。そして、その具体的内容として、(a)保全の必要性が普遍的に承認され、そのための十分な資金が利用できるようにすること、(b)世界の全ての地域、特に植物遺伝資源の起源/多様性の地域において、植物遺伝資源及び自然の生物圏(biosphere)の保護及び保全のために、農民及び農村社会を支援すること、(c)全ての地域における農民、農村社会、諸国が、植物育成その他の科学的手法により改善された

植物遺伝資源の利用から派生する利益に、現在及び将来において、十分に参加できるようにすることを挙げている。

「農民の権利」に関しては、FAOが1996年に採択した「食料農業遺伝資源の保全と持続可能な利用に関する世界行動計画(Global Plan of Action : GPA)」において、生息域内における遺伝資源の保全のための取組みの一環として、農民による生息域内保全の活動を支援するためのメカニズムについての検討が進められることとされた⁽⁷⁾。

1991年に採択された附属書Ⅲ(FAO Res.3/91)では、前文において、植物遺伝資源を維持するための最善の方法は全ての国において有効かつ利益をもたらすような利用が行なわれることであり、農民が長年にわたり植物遺伝資源の保全、改良に貢献し続けていること、植物遺伝資源の保全及び利用においては、先端技術も土着の技術も重要かつ相互補完的であり、遺伝学的多様性を維持するにあたり、生息域内保全も生息域外保全も重要かつ相互補完的であるとの認識が示されている。これはIUPGR本文が自由なアクセス、交換を通じて、生息域外に持ち出され、保全、利用されることになる植物遺伝資源についての制度づくりを主たる対象としていたのに対して、生息域内での資源の保全の重要性を再確認しようとするものであったと言える。そして、その延長線上に登場することになるのが、「植物遺伝資源に対する国家の主権的権利」(第1項)であった。

この翌年のUNCED(国連環境発展会議)で採択されたCBDでも、これに関連する規定が入れられている。「各国は、自国の天然資源に対して主権的権利を有するものと認められ、遺伝資源の取得の機会につき定める権限は、当該遺伝資源が存する国の政府に属し、その国の国内法令に従う」とする第15条(遺伝資源の取得の機会)第1項と、締約国に対して、可能かつ適当な場合に、「自国の国内法令に従い、生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関連する伝統的な生活様式を有する住民の社会及び地域社会の知識、工夫及び慣行を尊重し、保存し及び維持すること、

そのような知識、工夫及び慣行を有する者の承認及び参加を得てそれらの一層広い適用を促進すること並びにそれらの利用がもたらす利益の衡平な配分を奨励すること」を求める第8条(生息域内保全)(j)項である。

これらの規定は、米国の製薬会社イーライ・リリーがマダガスカルの人々が長年薬草として利用してきた蔓性ニチニチソウを利用して医薬品を製造し、その利益を独占していた事例に代表されるような「バイオパイラシー(biopiracy)」に対する批判を受けて置かれたものであることは、よく知られているとおりである⁽⁸⁾。ここで重要なのは、「遺伝資源に対する国家の主権的権利」は、遺伝資源の取得の機会(アクセス)とその利用により生ずる利益の配分について定め、バイオパイラシーが行なわれないようにするという遺伝資源提供国政府の権限と責任を明確にしようとするものであるという点である。つまり、この権利は、生息域内での遺伝資源の保全の重要性が再確認され、これに対する過去、現在及び将来における農民の貢献が「農民の権利」として、利益配分など相応の評価を受けるべきものとされたことに伴い、農民や農村社会の利益を代表し、これを支援するという立場から、遺伝資源提供国の政府が「遺伝資源へのアクセスと利益配分(access and benefit-sharing: ABS)」に関する国際的・国内的メカニズムを確立する等の措置を講ずる権限と責任を負うことを求めているものと理解されるべきであろう⁽⁹⁾。

このように、IUPGRは「人類の共同の財産」原則を掲げていたが、後に追加された附属書において「農民の権利」、「植物遺伝資源に対する国家の主権的権利」をも認めることとなった。特に、「植物遺伝資源に対する国家の主権的権利」を認めたことは、それまでの「人類の共同の財産」原則を実質的に修正するものであったことに留意すべきであろう。このことは、IUPGR附属書Ⅲにおいても、冒頭で「IUPGRにおいて適用されていた人類の財産」という概念は、植物遺伝資源に対する国家の主権

(sovereignty)に従属する」として確認されている。

3. CBDにおける遺伝資源問題

CBDでは、前述したように、第15条第1項において「遺伝資源に対する国家の主権的権利」を認めている。同条では、遺伝資源へのアクセスに関して、「他の締約国が遺伝資源を環境上適正に利用するために利用するために取得することを容易にするような条件を整えるよう努力し、また、この条約の目的に反するような制限を課さないよう」求めている(第2項)。そして、遺伝資源へのアクセスを認めるにあたっては、「事前の情報に基づく提供国の同意」が必要であり(第5項)、「相互に合意する条件で」(第4項)で行なわれなければならないとしている。また、利益配分に関しても、提供国と利用国との間で、「相互に合意する条件で」、「公正かつ衡平に配分する」ことが求められている(第7項)。さらに、第8条(j)項において、「原住民の社会及び地域社会の知識、工夫及び慣行を尊重し、…それらの利用がもたらす利益の衡平な配分」が求められていることは既に見たとおりである。

他方、1995年に発効することとなるWTO/TRIPs協定との関係については、「特許権その他の知的所有権によって保護される技術の取得の機会の提供及び移転については、当該知的所有権の十分かつ有効な保護を承認し及びそのような保護と両立する条件で行なう」こと(第16条第2項)、「締約国は、特許権その他の知的所有権がこの条約の実施に影響を及ぼす可能性があることを認識し、そのような知的所有権がこの条約の目的を助長しかつこれに反しないことを確保するため、国内法令及び国際法に従って協力する」こと(同第5項)と規定している。

これらの規定は、いずれも主権的権利を根拠に遺伝資源活動に対する影響力や利益配分への関与を強めようとする途上国と、遺伝資源へのア

クセスや利用に対する規制を最小限にとどめ、かつ利用により生ずる成果に対する知的所有権による保護を確保しようとする先進国との政治的な妥協の産物であるため、具体的な運用をめぐるには多様な解釈がなされる余地が残されている⁽¹⁰⁾。

そのため、CBD発効後、ABS問題に関しては、締約国会議(COP)その他の会合において議論が進められ、2002年のCOP6では「ABSに関するガイドライン」(ボン・ガイドライン)が採択されている。これまでの議論では、「遺伝資源提供国」(CBD第2条)に、「原産国」ばかりでなく、ジーンバンク等を通じて「遺伝資源を有する国」を含めるべきかをめぐり、ジーンバンク等を介した第三国への遺伝資源への移転についても、原産国としての権利を認めるべきであるとする途上国と、こうしたケースを直接原産国から移転される場合と区別しようとする先進国との間で、見解の相違が残されている。また、知的所有権に関して、ボン・ガイドラインでは、「事前の情報に基づく同意」及び「相互に合意する条件」が遵守されるようにするため、遺伝資源の原産国や原住民及び地域社会の伝統的知識、工夫及び慣行の出所の表示を推奨するための適切な法律上、行政上、政策上の措置をとることが、遺伝資源利用者を管轄する締約国に求められている(第16項(d))⁽¹¹⁾。

II. 食糧農業植物遺伝資源国際条約

CBDにおいて、「遺伝資源に対する国家の主権的権利」が認められたこと、また、それに先んじてIUPGR自体が附属書IIIにおいて「人類の共同の財産」原則よりも「国家の主権的権利」が優先することを認めたことにより、IUPGRをこれに適合させるために改訂することは必須の課題となった。そこで、FAOは、1993年総会において、IUPGRの改訂を行なうことを決定した(FAO Res.7/93)。この決議では、a) IUPGRをCBDと調

和するように改訂すること、b) CBDでは取り扱われなかった生息域外のコレクション⁽¹²⁾を含む植物遺伝資源への相互に合意された条件でのアクセスの問題について検討すること、c) 農民の権利の実現という問題について検討することが求められている。

このIUPGR改訂交渉は1994年11月からスタートした。また、CBDが動植物を含む全ての「生物資源」を対象としていることに鑑みて、FAOでの議論は食糧及び農業用の植物遺伝資源に対象が絞り込まれることになった⁽¹³⁾。そして、7年にわたる改訂交渉の結果、2001年11月に採択されたのが、「食糧農業植物遺伝資源国際条約(International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture)」である。同条約は第28条第1項に定める発効要件が満たされたことから、2004年6月29日に発効している⁽¹⁴⁾。

1. 概 要

この条約の目的は、「生物多様性条約に合致した、持続可能な農業及び食糧安全保障のための食糧農業植物遺伝資源の保全及び持続可能な利用並びにその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分」である(第1条)。

対象となる「食糧農業植物遺伝資源」とは、「食糧及び農業にとって現実的または潜在的な価値を有するすべての植物起源の遺伝素材」であり、この「遺伝素材」とは、「再生素材及び無性繁殖素材を含む遺伝の機能的な単位を有するすべての植物起源の素材」(下線は筆者)であると定義している(第2条)。これらの用語の定義に対しては、一部の先進国から、再生素材及び無性繁殖材のような「構成要素」も含めていることについて、反対意見⁽¹⁵⁾や定義の曖昧さを指摘する意見⁽¹⁶⁾が出されている。同様の意見の対立は、CBDにおける「遺伝資源」の定義(第2条)についても見られる⁽¹⁷⁾。

条約は、「農民の権利」について、まず「(食糧農業植物遺伝)資源を保全、改良及び利用するにあたっての世界の全ての地域、特に起源及び多様性の中心地における農民の過去、現在及び将来にわたる貢献が農民の権利の基礎」(第7段)であり、「この条約が認める農場で蓄積された種子その他の繁殖材を貯蔵、利用、交換及び販売する権利、並びに、食糧農業植物遺伝資源の利用に関する意思決定及びその利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分に参加する権利が、国内的、国際的なレベルにおける農民の権利の実現及び増進にとって不可欠である」(第8段)と述べている。その上で、次のように規定している。

第3部 農民の権利

第9条〔農民の権利〕

- 9.1 締約国は、世界の全ての地域、特に作物の起源及び多様性の中心地の地方及び原住民社会並びに農民が世界中の食糧及び農業の生産の基礎を構成する植物遺伝資源の保全及び開発に対して行い、また今後も行なうであろう多大な貢献を認める。
- 9.2 締約国は、農民の権利は食糧農業植物遺伝資源に関連するものであり、その実現は各国政府の責任であることに同意する。各締約国は、適当な場合には、国内法令に従うことを条件として、以下のものを含む農民の権利を保護し、促進するための措置を、その必要性および優先順位に応じて行なうものとする。
- (a) 食糧農業植物遺伝資源に関連する伝統的知識の保護
 - (b) 食糧農業植物遺伝資源の利用から生ずる利益の配分に衡平に参加する権利
 - (c) 食糧農業植物遺伝資源の保全及び持続可能な利用に関連する事項についての国内における政策決定に参加する権利
- 9.3 本条のいかなる規定も、国内法に従うことを条件とし、かつ適当

な場合に、農場で蓄積された種子その他の繁殖材を貯蔵、利用、交換及び販売することについて農民が有するいかなる権利をも制限するものと解釈されてはならない。

他方で、「この条約は他の国際協定の下での締約国の権利及び義務に何らの変更を加えるものではないと解釈されなければなら」ず(前文第10段)、かつ「このような記述が、この条約と他の国際協定との間に階層関係を構築することを意図したものではない」(同第11段)としている。他の国際協定との関係について述べたこの規定は、当初の案では本文に置かれていたが、各国の意見の調整がつかず、前文に入れられるにとどまった⁽¹⁸⁾。

そして、この条約の中核となるのは、第4章(第10条～第13条)で規定される「(遺伝資源)取得の機会及び利益配分についての多国間システム(Multilateral System of Access and Benefit-Sharing : MLS)」である。

まず、第10条では、「植物遺伝資源を取得する機会について決定する権限が各国政府にあり、国内法令に従うものであることを含めた、食糧農業植物遺伝資源に対する国家の主権的権利」(第1項)が認められるとした上で、このような主権的権利を行使するにあたり、締約国が「効率的、有効かつ透明性を有する多国間システム」を構築することに同意するとしている(第2項)。

MLSが適用されるのは、「食糧安全保障及び相互依存の基準に従って」条約の附属書 I のクロップリストに列挙される食糧農業植物遺伝資源で(第11条第1項)、「締約国の管理及び監督(control)の下にあり、公共領域に属する」(同第2項)(=知的所有権が消滅している：筆者注)作物で、このリストには35種の食用作物(food crops)及び29属の飼料作物(forages)が挙げられている。

これらの資源の取得の機会(アクセス)には、次のような条件が付され

る(第12条第3項)。(a)食糧及び農業のための研究、育種及び研修のみを目的とすること(但し、化学、医薬品及び／またはその他食糧／飼料以外の産業利用はこれに含まれない)、(b)個別の取得に至る経緯について追跡することを必要とせず、無償または有償の場合でも必要とする最低限のコストを超えてはならない、(c)利用可能な全ての通行許可記録(passport data)その他の秘密ではない情報を、遺伝資源とともに入手できるようにすること、(d)受領者はMLSから取得した形態のまま、食糧農業植物遺伝資源またはその構成要素の円滑な取得の機会を制限するような知的所有権その他の権利を主張してはならない(下線は筆者)、(e)開発途上の植物遺伝資源の取得の機会については、当該開発期間中においては、開発者の裁量に委ねられなければならない、(f)知的所有権その他の権利により保護される食糧農業植物遺伝資源の取得の機会は、関連する国際協定及び国内法令に従う、(g)MLSの下で取得され、保全される食糧農業植物遺伝資源は、当該資源の受領者が利用し続けることができるものとする、(h)生息域内にある食糧農業植物遺伝資源の取得の機会は、国内法令、またはそのような法令がない場合には、全締約国により構成される運営機関(Governing Body：第19条)が定める基準に従って提供されることに同意すること、である。そして、条約では、このような条件を満たした円滑な取得の機会が提供されるために、条約に基づいて運営機関が採択する「素材移転契約(material transfer agreement：MTA)規格(standard)」(標準素材移転契約)に基づくことが求められている(第12条第4項)⁽¹⁹⁾。

これらの条件のうち、知的所有権の主張を禁ずる(d)において、遺伝資源の「構成要素」が含まれていることは、農作物の遺伝子の取得が必ずしも特許に結びつかない可能性を示唆するものであった⁽²⁰⁾。このため、先進国の一部から、構成要素に関しては、分離(isolation)や精製(purification)による変形については特許の対象とすることも認められるべき

である等、特許に関する国内法令との整合性に基づく反対意見が寄せられている⁽²¹⁾。

他方、「公正かつ衡平な利益配分」については、情報交換、技術の取得の機会及びその移転、能力構築、並びに商業化による金銭的その他の利益の配分の4分野に関するメカニズムが構築されることとされている(第13条第2項)。このうち、金銭的利益等の配分に関しては、MTA規格において、商業化により得られた利益の「衡平な一部」をFAOの信託基金勘定(Trust Account; 第19条第3項(f))に支払うことが義務づけられることとされ(同項(d)(ii))⁽²²⁾、この勘定を通じて、利益が資源提供国に還元されるというメカニズムが構築されることになった。

このほか、これまでFAOが取り組んできたグローバルシステムや改訂交渉中に策定された世界行動計画(GPA)も、条約の構成要素として組み込まれており、その実現に向けての協力が奨励されている(第14条～第17条)。

2. 意義と課題

この条約により、MLS—特に利益配分のためのメカニズムの構築が決定されたことは重要である。なかでも、対象が限定されているとは言え、金銭的な利益の配分について、MTAにおいて利益の一部を資源提供国への還元へ振り向けることを義務づけるという具体的な道筋がつけられたことは評価に値する。「相互に合意する条件」に象徴されるように、当事国間の交渉を基礎とするバイラテラリズムの要素が強いCBDに対して、FAOがそれまでのマルチラテラリズムの根底にあった「人類の共同の財産」原則については方針を転換し、かつCBDの二国間ベースのバイラテラルな交渉に基づくMTA締結を基本としつつも、MLSを通じたマルチラテラルなメカニズムの構築にこだわったのは、CBD第15条第1項

に依拠して一部の途上国が制定した国内法令のように、食糧農業植物遺伝資源へのアクセスが過剰に規制されてしまうことは、食糧安全保障という観点からも好ましいことではないとの問題意識が根底にあったのではないかと考えられる。そうであるとするならば、なおのこと、このような利益配分のメカニズムが実効的に機能させることが、この条約が立脚するマルチラテラリズムの成否の鍵をにぎることとなるであろう。もっとも、MLSの対象となるのは「締約国の管理及び監督の下にある」機関であり、その他の民間機関への適用は任意とされている(第11条第3項)ことから、MLS—特に金銭的な利益配分についての強制支払義務をどこまで拡大していくことができるのかは、今後の課題である⁽²³⁾。

また、条約及びMLSの対象となる「植物遺伝資源」については、用語の定義をめぐり、とりわけ知的所有権との関連で、一部の先進国から反対意見が出されていたことは既に述べたとおりであるが、このような反対意見を出した先進国の大半は現在までのところ条約を批准していない(米国、日本、オーストラリア等)。このことはこの条約がめざす遺伝資源へのアクセス及び利益配分についての多国間ベースのメカニズムの構築が真に普遍的なものとなるためには、知的所有権制度、特にWTO/TRIPs協定との調整という困難な課題がクリアされなければならないことを意味している。

おわりに

「人類の共同の財産」原則においては、遺伝資源は「公共領域(public domain)」に属するものとされてきた。これは遺伝資源やそこに含まれる情報の「公的性格」あるいは「公共財」としての特性に由来するものであったが、このことは当該遺伝資源等が「公的な財産」であることを意味するものではなかった。むしろ、現実はその逆であり、遺伝資源にア

クセスし、これを利用して成果を挙げ、利益を得る機会と能力に恵まれた少数の者が「育成者の権利」その他の知的所有権による保護の下で、これらを私物化し(appropriate)、「私的領域」に「囲い込む」ことが許されていたにすぎない。CBDによる「遺伝資源に対する国家の主権的権利」の主張は、このような状況に対抗する論理として主張されたものである。これとの関連で、食糧農業植物遺伝資源国際条約において、「農民の権利」については単独で詳細な規定が置かれているのに対し、「遺伝資源に対する国家の主権的権利」はMLSの前提として原則的立場が確認されているにとどまっている点が注目される。このことは既に指摘したように、「遺伝資源に対する国家の主権的権利」の承認は、「農民の権利」の実現との関連において理解されるべきであり、この権利が自己目的化し、「育成者の権利」等、先進国(遺伝資源利用国)による知的所有権の主張に対抗するためだけのあらたな「私的利益」の「囲い込み」が正当化されることは、条約の企図するところではないことを象徴しているように思われる。

条約が規定するMLSはスタート地点についたばかりであるが、条約の運用により、集団としての「農民」や農村社会の権利の実現が図られ、遺伝資源や伝統的な知識を、かつての「人類の共同の財産」原則において指定されていた「私的」な「囲い込み」と表裏一体の「公共領域」とは異なる新たな「公共領域」の財産として再構築していくことができるかどうかが問われている⁽²⁴⁾。

註

- (1) ITTOにおける「貿易と環境」問題に関しては、拙稿「国際熱帯木材機関における環境保護と持続可能な発展との調和をめざす試み」『日本国際経済法学会年報』第7号(1998)を参照。
- (2) 欧米における植物保護の歴史的展開については、平木祐輔「欧米日における特許制度と品種保護制度による植物保護の交錯」『特許権と強制実施制度』(日

本工業所有権法学会年報第24号(2000)を参照。

- (3) UPOV条約については、同上、18-21頁、及び山名美加「UPOVと生物多様性条約(CBD)－インドにおける『育成者の権利』と『農民の権利』をめぐる考察－」『阪大法学』第49巻第3・4号(1999)、607-611頁を参照。
- (4) <http://www.upov.int/en/about/members/pdf/pub423.pdf>を参照。
- (5) FAOの取組みについては、FAO/CGRFA(食糧農業植物遺伝資源委員会)の公式サイト(<http://www.fao.org/AG/cgrfa/default.htm>)、及び山本昭夫「生物多様性の保全とその利用から生ずる利益配分に関する一考察」生物研研究資料No.16(2001) (<http://www.gene.affrc.go.jp/situation/report/report16-21-118.pdf>)、24-32頁を参照。
- (6) IUPGRを含むFAOのグローバルシステムについては、同上、57-67頁を参照。
- (7) FAOにおける「農民の権利」をめぐる議論動向については、S.B.Brush, 'Providing Farmers' Rights through *in situ* conservation of crop genetic resources', Background Study Paper No.3, in Commission on Plant Genetic Resources,1994, in <http://www.fao.org/AG/cgrfa/BSP/bsp3E.pdf>.
- (8) CBD第8条(i)が規定する「伝統的な知識(Traditional Knowledge: TK)をめぐる「バイオパイラシー」問題については、山名美加「生物資源と伝統的知識の保護－“bio-piracy”をめぐるインドの提言－」『京都女子大学現代社会学研究』第1号(2001)を参照。
- (9) FAOにおける「植物遺伝資源に対する国家の主権的権利」をめぐる議論動向については、C.M.Correa, 'Sovereign and property rights over plant genetic resources, Background Study Paper No.2, in Commission on Plant Genetic Resources,1994, in <http://www.fao.org/AG/cgrfa/BSP/bsp2E.pdf>.
- (10) CBDにおける植物遺伝資源問題及び知的所有権との関係については、さしあたり以下の文献を参照。Fiona Macmillan, *WTO and the Environment* (Sweet & Maxwell, 2001), Chap.5、最首太郎「遺伝資源の規制と生物多様性

の保全－国連の環境政策における環境と開発の相克」大内和臣・西海真樹編『国連の紛争予防・解決機能』中央大学出版部(2002)所収、中川淳司「生物多様性条約と国際法的技術規制」『日本国際経済法学会年報』第 6 号(1997)、茶園茂樹「生物多様性条約と知的財産権」『知的財産権と環境』(日本工業所有権法学会年報第22号)(1998)、高倉成男「資源アクセスと利用を巡る法制度－生物多様性条約と知的財産権」(財)バイオインダストリー協会監修、渡辺幹彦・二村聡編『生物資源アクセス－バイオインダストリーとアジア』東洋経済新報社(2002)所収、大澤麻衣子「生物多様性条約と知的財産権－環境と開発のリンクがもたらした弊害と課題」『国際問題』2002年 9 月号(No510)(2002)、「WTOの貿易関連知的所有権(TRIPS)協定の諸問題(1)－WTO/TRIPS協定シンポジウム記録－」、『貿易と関税』2001年10月号(2001)、64-75頁。

- (11) ボン・ガイドラインについては、林希一郎「生物資源の利用と保全に関する国際ルールづくり：生物多様性条約COP6の与えるインパクト」(<http://www.mri.co.jp/REPORT/PAPER/2002/rp02061000.pdf>)を参照。
- (12) CBDにおける生息域外コレクションへの適用問題については、最首、前掲論(注10)、230-231頁を参照。
- (13) 同上、227-228頁。
- (14) 条約発効時における締約国は54カ国+EC。内訳は以下のとおり。アルゼンチン、バングラデシュ、ブータン、カンボジア、カナダ、中央アフリカ共和国、コートジボワール、キプロス、チェコ共和国、韓国、コンゴ民主共和国、デンマーク、エクアドル、エジプト、エルサルバドル、エリトリア、エストニア、エチオピア、フィンランド、ガーナ、ドイツ、ギリシャ、ギニア、ホンジュラス、ハンガリー、インド、アイルランド、イタリア、ヨルダン、ケニア、クウェート、ラトビア、レバノン、ルクセンブルク、マラウイ、マレーシア、モーリタニア、モーリシャス、ミャンマー、ニカラグア、パキスタン、パラグアイ、ペルー、セントルシア、シエラレオネ、スペイン、スーダン、スウェーデン、シリア、チュニジア、アラブ首長国連邦、英国、タンザニア、ウガンダ及びEC。

- (15) FAO Doc. CL 121/5-Sup.1, p.15(Japan) and pp.20-21(USA).
- (16) Ibid., p.6(Australia), p.9(Canada) and p.14(EC).
- (17) 最首、前掲論文(注10)、229頁。
- (18) See, FAO, op cit., p.17(Norway).
- (19) MTA規格については、条約発効以前に開催された暫定委員会において、各地域代表とアドバイザーにより構成される専門家会合の設置が決定され、検討が進められている。
- (20) 大塚善樹「生物多様性から知的財産権の多様性へ」『現代思想』2002年9月号(Vol.30-11)(2002)、145頁。
- (21) FAO, op cit., p.6(Australia), p.14(EC), p.15(Japan) and p.21(USA).
- (22) 但し、利用の成果が「さらなる研究及び育種のために、他の者に対する制限なくして利用することができる」場合は、支払は義務ではなく、任意である(同項但書)。この点に関しては、発効から5年以内に再検討を行なうことができるものとされている。
- (23) 大塚、前掲論文(注20)、143頁、及び福島伸享「国際政治・国際経済における生物資源と日本の戦略」、(財)バイオインダストリー協会監修、渡辺・二村、前掲書(注10)、240-241頁。
- (24) 大塚、前掲論文(注20)、148頁。「先住民から消費者までを含む大きな公共性のなかで、多様な公共領域のあり方が、多様な知的財産権のあり方とともに議論されるべきではないか」という大塚の指摘は示唆に富む。