

プロジェクト研究の紹介

行政対応特別研究「遺伝資源へのアクセスと 利益配分に関する国際政策研究」



山本 昭夫

1. はじめに

本稿は、行政対応特別研究「遺伝資源へのアクセスと利益配分に関する国際政策研究」（研究実施期間：平成 15 年度）の研究成果概要をとりまとめたものである（山本・伊藤（2004a および b）も参照されたい）。

はじめに、本研究の背景などを簡単に紹介する。まず遺伝資源とは、植物・動物・微生物などのあらゆる生物と考えて支障ない（たとえば農業では品種改良の素材として活用される作物（最新の品種のみならず、古い品種や有用性がはっきりしないが潜在的に利用可能と思われるものも含む））。この遺伝資源については、その国境間移転のあり方（遺伝資源へのアクセスとその利用から生じる利益の遺伝資源提供国への配分）をめぐる、国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization: FAO）や「生物の多様性に関する条約」（Convention on Biological Diversity: CBD）において、激しい議論が展開されている。単純化すれば、FAO では 1983 年の「植物遺伝資源に関する国際的申し合わせ」（International Undertaking on Plant Genetic Resources: IU）により、遺伝資源を「人類の財産」であり誰もが自由に利用（＝フリーアクセス）できるものであると考えてきたが、この IU が「植物の新品種の保護に関する国際条約」（UPOV 条約）に定められる植物品種の育成者権に抵触する可能性があるとして態度を留保した国が多数あったことから、その補完（合意解釈）交渉が続いた。そこでは、「農民の権利」（農民が植物遺伝資源の保全・改良・供給面で行ってきた、また今後行うであろう貢献）を認めた。その後フリーアクセスの考え方が、1992 年に採択された CBD によって否定され、遺伝資源へのアクセスは各国の国内法令に従って行われ、同時に遺伝資源の利用から生じる利益は遺伝資源提供国に対して公正・衡平に配分することとなったのである。

CBD を承けて、FAO は IU を CBD と調和させるべく、1994 年にその改定交渉を開始した。この結果が、2001 年の FAO 総会で採択された「食料及び農業に用いられる植物遺伝資源に関する国際条約」（International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture: ITPGR）である¹⁾。同条約は、2004 年 6 月 29 日に発効したが、我が国は現在も加入に向けた検討を進めている状況にある。この検討にあたっては、関連する多

数の条約や国際フォーラム，とくに知的財産権に関連する条約などとの関係を把握し各所に錯綜した議論を整理しておく必要がある。

本研究は，このような議論の整理を目的として，各種国際文書などを精査し，ITPGRへの我が国の対応決定を支援するものである。

なお，本稿では，平成15年度の研究成果に加えその後の動きについても若干の補足をを行い，可能な限り時宜に応じた内容としている。

2．研究の対象と整理の考え方

(1) 研究対象事項

本研究で対象とした事項は，

遺伝資源へのアクセスとその利用から生ずる利益配分問題（国際的には Access and Benefit Sharing: ABS という用語が定着）

伝統的知識（国際的には Traditional Knowledge: TK という用語が定着）²⁾

知的財産権（Intellectual Property Rights: IPR）

である。

また，対象とした条約あるいは国際フォーラムの主なものは，

生物の多様性に関する条約（CBD）

知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS 協定）³⁾

植物の新品種の保護に関する国際条約（UPOV 条約）

世界知的所有権機関（World Intellectual Property Organization: WIPO）

食料及び農業に用いられる植物遺伝資源に関する国際条約（ITPGR）

である。

(2) 整理の考え方

本研究では，CBD が利益配分規定を設けていることから，この規定が関連する条約などにおける交渉・議論の「共通軸」となり，とくに IPR 関連条約を巻き込んで，大きな南北対立が生じているという見方をとる。これは，IU 補完交渉（知的財産権の観点から，フリーアクセスに最低限の制限をくわえることや，「農民の権利」の認知など），UPOV 条約改定交渉（'78 年条約から '91 年条約へ），TRIPS 協定策定交渉，CBD 策定交渉が併行的に行われ，相互に影響しあったと考えられるからである。

3．研究結果の概要

ここでは，各条約などの概要を整理し，次いでこれらの間の関係を簡単な図で示すこととする（以下，本稿末の参照条文なども参照されたい）。

（１）各条約などの概要

１）CBD

CBD においては、第 15 条、第 19 条が ABS について規定し、第 16 条が技術移転（IPR 保護下のものを含む）を規定する。また、第 8 条（j）が、TK についても ABS を規定している。

CBD においては、ABS の枠組みだけが合意され具体的な実施手続きまで言及されていない。そこでより具体的なものとして、2002 年の COP 6（第 6 回締約国会議）において、「ボン・ガイドライン」が定められた。同ガイドラインで注目すべき点のひとつに、知的財産権申請時における利用遺伝資源（あるいは利用 TK）の出所開示措置がある。これは、遺伝資源などの利用から生ずる利益配分を確実なものとするため、遺伝資源などの移動監視機能を IPR 制度に求めるものであり、WIPO をはじめとして、ABS と IPR との接点における議論となっている。

また、この「ボン・ガイドライン」が法的強制力のない任意のルールに留まっていることに不満を感じる南側の国も多く、これを法的拘束力のある議定書にいわば「格上げ」しようとする動きが発生している。具体的には、2002 年 8 月に行われたいわゆる「ヨハネスブルク・サミット」の行動計画において、このような交渉を CBD の枠組み中で行うことに合意している。これを承けた CBD の COP 7 では南北間で激しい議論が行われたが、結局 COP 8 までに 2 回のワーキンググループ会合を開催しそこで交渉するという手続きの合意に留まった。このワーキンググループ会合は、2005 年 2 月（タイ）および 2006 年 3 月（スペイン）に行われ、2006 年 5 月に予定されている COP 8（ブラジル）においてさらなる交渉が行われる予定である。

２）TRIPS 協定

TRIPS 理事会では、植物品種保護を定めた第 27 条 3 項（b）のレビューが行われている。同項では、植物品種を、「特許若しくは効果的な特別の制度又はこれらの組合せ」によって保護することとしている。この「効果的な特別の制度」とは、UPOV 条約加盟国などにおいては同条約を指すものと解されているが、開発途上国の中にはこれと異なる解釈（「農民の権利」が ITPGR で認められたことにより、IPR 制度の中に利益配分規定を導入すること）を取る国もある。こうした国内法の動きにより、ここに CBD と TRIPS 協定との間の整合性が問われることになった。WTO ドーハ閣僚宣言において、TRIPS 協定と CBD との間の関係の検討が同協定理事会に指示されたのは、こうした論争が、国際フォーラムでの正式な議題として位置づけられたことを意味する。

３）UPOV 条約

UPOV 条約は、「農家の特権」（権利保護下にある品種の自家増殖利用など）により、知財権保有者の権利保護水準は農業における種苗利用の実態を踏まえたものに設定されている。しかし'78 年条約と'91 年条約を比較すると、後者ではこの特権の保護が各国の裁量に委ねられたことにより、開発途上国側からは「農家の特権」の保護水準が低下したと理解された。

4) WIPO

WIPO においては、そこに設置された「知的財産権・遺伝資源・伝統的知識及びフォークロアに関する政府間委員会」において、活発な議論が行われている。TK の保護に関することが多いが、最近では、知的財産権申請時における利用遺伝資源（あるいは利用 TK）の出所開示措置についての議論が激しい⁽⁴⁾。

5) ITPGR

ITPGR は、IU を CBD と調和させるために改定し、最終的に法的拘束力を有する条約としたものである。条約の核心は、IU の補完交渉で問題となっていた「農民の権利」の処理、多国間で共同して遺伝資源をプールし、共通ルールにしたがって可能な限り促進されたアクセスを確保すること（多国間システム（Multilateral System: MLS）の構築）であった。

「農民の権利」は、従来から FAO で議論してきたもの（農民が植物遺伝資源保全に果たしてきた貢献などの認知）に加え、CBD に由来すると思われる TK の要素が新たに加わったものである。

MLS 交渉での問題は、その対象作物範囲の広さと、MLS における利益配分規定であった。対象作物は、附属書 1 に示されるリストに掲載されたものに限定されているが、北側はその範囲を大きく、南側は小さくしたいという構図の中で決着した。

MLS から取得した遺伝資源を用いて商業的利益が発生する場合には、その利益の一部を、FAO の基金を通じ主として開発途上国に配分する。この基金への支払い義務には、「かかる成果物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利用できる場合を除く。」という但し書きが付されている。これは MLS から受領した遺伝資源から開発された植物品種が UPOV 条約によって IPR 保護を受けるとき、義務的支払いからは免除されると解されている（しかし、義務的でない支払いは常に奨励されている）。MLS から遺伝資源を取得する場合の具体的なルールは条約交渉において合意できず、標準的な MTA（Material Transfer Agreement）を第 1 回締約国会議で決定するという形で処理された。それに先立つ専門家会合が 2004 年 10 月に行われたところである。

（２）相互関係

以上の条約および関連国際フォーラムの間に見られる相互関係を、図に示す。

中心には、CBD と WTO の TRIPS 協定が、対立的な可能性を含みつつ置かれる。CBD には知的財産権問題（第 16 条）や利益配分問題（第 15 条、19 条）が含まれており、また、第 8 条（j）項のように TRIPS 協定の「効果的な特別な制度」として読み込みうる条文があることから、両条約間の関係には今ひとつ明確性が欠ける。くわえて、こうした利益配分問題が南北間の対立構図の原因となっているので、両条約間の整合性が、あくまでも中心的な争点と考えられるためである。

ITPGR は、食料農業植物遺伝資源のみを対象とする CBD に対する特別な制度である⁽⁵⁾。ITPGR と UPOV は、ITPGR の MLS における利益配分義務の免除規定として密接に関係

するほか、UPOV は TRIPS 協定に対して、特許における「効果的な特別な制度」と位置づけられている。

利益配分という行為は、CBD、ITPGR および砂漠化対処条約で規定されている。利益配分を確実にするための遺伝資源原産国開示問題については、CBD の「ボン・ガイドライン」がこれを定めているが、この議論は、知的財産権の申請時における利用遺伝資源（あるいは利用 TK）の開示問題として、CBD から WIPO・UPOV にも検討が依頼された。さらに「ボン・ガイドライン」の議定書への「格上げ」問題は、「ヨハネスブルク・サミット」において「International Regime」のさらなる交渉という形で明確に打ち出された。

TK については、CBD が転機となって、WIPO や ITPGR にも影響が及んでいる。

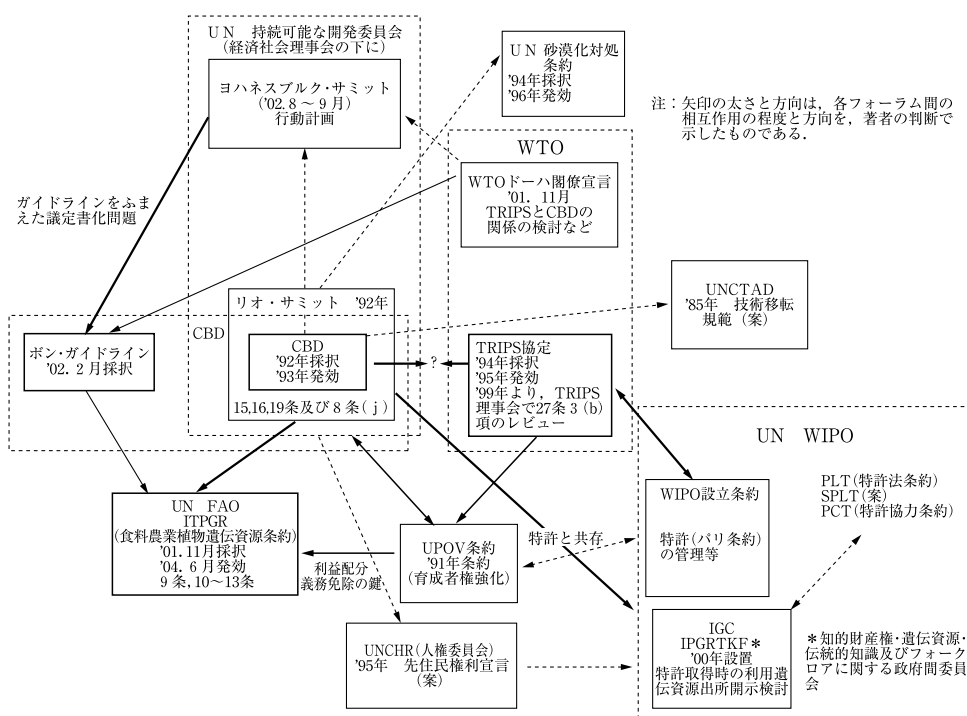


図 各種国際フォーラムの間の関係図

4. まとめ

以上要約すれば、CBD において、利益配分や知的財産権の（南側への）有利な移転といった新たな方向が合意されたが、その実施面について、これに関連する様々な場所で交渉が続いていると言える。そしてその中心には、常に CBD がある。CBD で合意されたこうした方向は、必ずしも生物多様性の保全に直結するとは言えないであろう。むしろ、北側主導で進められてきたグローバリゼーションへの、南側の反発と読み取るほうが正しいと思われる。

したがって、ITPGR はこうした国際的争点の一側面にすぎないと言える。すなわち今後の ITPGR への対応も、このような全体構図との関連の中で見ていくべきであり、そのためには、とくに知的財産権の側面を中心として政府内部の省庁横断的な対応が必要であろう。

注 1) 採択時の投票では、賛成 116、反対 0、棄権 2 (日米) であった。

(2) CBD 第 8 条 (j) に規定されるような知識。すなわち、「生物の多様性の保全及び持続可能な利用に関する伝統的な生活様式を有する原住民の社会及び地域社会の知識、工夫及び慣行」である。

(3) WTO 協定附属書 1 - C。

(4) 本年 9 月に WIPO が開催した「知的財産権と遺伝資源に関する広報会合」においては、CBD、FAO、UNEP、WTO などからの簡潔な説明も行われており、遺伝資源をめぐる関連機関の動向・相互関連がわかりやすく把握できる (available at http://www.wipo.int/edocs/mdocs/tk/en/wipo_gr_im_ge_04/presentations.html last visited on October 14th, 2004)。

(5) 厳密には、MLS 対象作物の範囲で CBD の例外となっている。MLS に含まれない食料農業植物遺伝資源については、ITPGR と CBD が重なって適用されると解釈され、とくにアクセスについては「ボン・ガイドライン」に従うと考えられる。

参照条文など (いずれもアンダーラインは著者による。)

1 CBD (公定訳)

第 8 条 生息域内保全

締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合には、次のことを行う。

(j) 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する伝統的な生活様式を有する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、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。

第 15 条 遺伝資源の取得の機会

1 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。

7 締約国は、遺伝資源の研究及び開発の成果並びに商業的利用その他の利用から生ずる利益を当該遺伝資源の提供国である締約国と公正かつ衡平に配分するため、次条及び第 19 条の規定に従い、必要な場合には第 20 条及び第 21 条の規定に基づいて設ける資金供与の制度を通じ、適宜、立法上、行政上又は政策上の措置をとる。その配分は、相互に合意する条件で行う。

第 16 条 技術の取得の機会及び移転

2 開発途上国に対する 1 の技術の取得の機会の提供及び移転については、公正で最も有利な条件 (相互に合意する場合には、緩和されたかつ特恵的な条件を含む。) の下に、必要な場合には第 20 条及び第 21 条の規定に基づいて設ける資金供与の制度に従って、これらを行い又はより円滑なものにする。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う。この 2 の規定は、3 から 5 までの規定と両立するように運用する。

第 19 条 バイオテクノロジーの取扱い及び利益の配分

2 締約国は、他の締約国（特に開発途上国）が提供する遺伝資源を基礎とするバイオテクノロジーから生ずる成果及び利益について、当該他の締約国が公正かつ衡平な条件で優先的に取得する機会を与えられることを促進し及び推進するため、あらゆる実行可能な措置をとる。その取得の機会は、相互に合意する条件で与えられる。

2 ボン・ガイドライン（（社）バイオインダストリー協会仮訳）

16. 締約国と利害関係者が利用者と提供者のいずれにもなりうることを認識し、実行されるべき重要な要素を以下に示す：

（d）遺伝資源の利用者を管轄下に持つ締約国は、適宜、遺伝資源を提供する締約国の事前の情報に基づく同意およびアクセスが認められる際の相互に合意する条件を遵守することを支援するために、適切な法律上、行政上、政策上の措置を取らなければならない。

（ii）知的財産権の申請における遺伝資源の原産国、原住民・地域社会の伝統的知識、工夫および慣行の出所の開示を奨励する措置

3 ヨハネスブルク・サミット行動計画

42（O）Negotiate within the framework of the Convention on Biological Diversity, bearing in mind the Bonn Guidelines, an international regime to promote and safeguard the fair and equitable sharing of benefits arising out of the utilization of genetic resources.

4 TRIPS 協定（公定訳）

第 27 条 特許の対象

3 加盟国は、また、次のものを特許の対象から除外することができる。

（b）微生物以外の動植物並びに非生物学的な方法及び微生物以外の動植物の生産のための本質的に生物学的な方法。ただし、加盟国は、特許若しくは効果的な特別の制度又はこれらの組合せによって植物の品種の保護を定める。この（b）の規定は、世界貿易機関協定の発効の日から 4 年後に検討されるものとする。

5 WTO ドーハ閣僚宣言

19. We instruct the Council for TRIPS, in pursuing its work programme including under the review of Article 27.3（b）the review of the implementation of the TRIPS Agreement under Article 71.1 and the work foreseen pursuant to paragraph 12 of this declaration, to examine, inter alia, the relationship between the TRIPS Agreement and the Convention on Biological Diversity, the protection of traditional knowledge and

folklore, and other relevant new developments raised by members pursuant to Article 71.1. In undertaking this work, the TRIPS Council shall be guided by the objectives and principles set out in Articles 7 and 8 of the TRIPS Agreement and shall take fully into account the development dimension.

6 UPOV'91 年条約（公定訳）

第 15 条 育成者権の例外

（１）義務的例外

育成者権は，次の行為には及ばない。

（ii）試験目的で行われる行為

（iii）新品種を育成する目的で行われる行為及び・・・

（２）任意的例外

前条の規定にかかわらず，各締約国は，合理的な範囲内で，かつ，育成者の正当な利益を保護することを条件として，農業者が，保護される品種・・・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事ができるようにするために，いかなる品種についても育成者権を制限することができる。

7 ITPGR（農林水産技術会議事務局仮訳（未定稿第 3 校））

第 9 条 農民の権利

9.1 締約国は，世界中の地域の地元社会及び原住民の社会並びに農民，特に起源地及び作物多様性の中心地のもの，が世界中食料及び農業生産の基礎を構成する植物遺伝資源の保全と開発に対してこれまでに果たしてきた，また今後も果たすであろう多大な貢献を認める。

9.2 締約国は，農民の権利が食料農業植物遺伝資源に関係することから，その実現のための責任が各国政府にあることに同意する。各締約国は適当な場合には，その必要と優先順位に従い，国内法令に従い，農民の権利を保護，促進するための以下のものを含む措置を講じるものとする。

（a）食料農業植物遺伝資源に関連した伝統的知識の保護

（b）食料農業植物遺伝資源の保全に起因する利益の配分に衡平に参加する権利

（c）略

9.3 本条のいずれの規定も，国内法に従い，かつ適当な場合には，農民が農場に保管した種子/繁殖材料を備蓄，利用，交換及び販売する一切の権利を制限するものと解釈されないものとする。

第 10 条 取得の機会と利益配分のための多国間システム

10.2 主権の権利の行使に当たっては，締約国は，補完及び相互補強の原理に基づき，食料農業植物遺伝資源の取得の機会の促進と，公正かつ衡平な方法によるかかる資源の利用から生ずる利益の配分の双方を行うための，効率的，効果的かつ透明性のある多国間システムを設立することに同意する。

第 11 条 多国間システムの適用範囲

11. 1 第 1 条に述べたように食料農業植物遺伝資源の保全及び持続可能な利用並びにそれらの利用から生ずる利益の公正かつ衡平な配分という目的を促進するために、多国間システムは食料安全保障と相互依存の基準に従って決められた付属文書 1 に列挙された食料農業遺伝資源を対象とするものとする。

第 12 条 多国間システムにおける食料農業植物遺伝資源への円滑な取得の機会の提供

12. 3 かかる取得の機会は以下の条件に従って提供されるものとする。
- (a) 取得の機会は食料及び農業のための研究、育種及び研修における利用及び保全の目的にのみ提供されるものとする。・・・
 - (d) 受取人は多国間システムから受領したそのままの形態の食料農業植物遺伝資源またはその遺伝的部分もしくは構成要素の円滑な取得の機会を制限する知的財産権またはその他の権利を主張しないものとする。
12. 4 このため、円滑な取得の機会は、第 12 条 2 及び第 12 条 3 に従いつつ、標準材料移転契約 (MTA) に基づいて提供されねばならない。・・・

第 13 条 多国間システムにおける利益配分

13. 2 締約国は多国間システムに基づく、商業的な利益を含む、食料農業遺伝資源の利用から生じる利益が以下のメカニズムを通じて公正かつ衡平に配分されるものであることに同意する。・・・
- (d) 商業化による金銭的利益及びその他の利益の配分
 - (ii) 締約国は、第 12 条 4 に規定する標準材料移転契約に、食料農業植物遺伝資源である成果物及び、多国間システムから取得された材料を取込んだ成果物を商業化する受領者が第 19 条 3 (f) に規定するメカニズムに対してかかる成果物の商業化から生じる利益の衡平な一部を配分する義務を含めることに同意する。但し、かかる成果物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利用できる場合を除く。この場合でも、商業化を行う受領者がかかる支払いを行うことを奨励されるものとする。
締約国会議はその第 1 回会合において商習慣に従ってその支払いの水準、形式及び方法を決定するものとする。・・・締約国会議は利益の公正かつ衡平な配分を達成する観点から支払い水準を随時見直すことができ、また、かかる商業化された成果物がさらなる研究と育種に関して他者への制限なく利用できる場合にも材料移転契約における強制支払い義務が適用されるべきかどうかについて本条約の発効から 5 年以内に評価することができるものとする。

〔参考文献〕

- 山本昭夫・伊藤正人 (2004a) 「FAO 植物遺伝資源条約の発効を迎えて (第 1 報) ——植物遺伝資源条約と生物多様性条約——」『育種学研究』第 6 巻第 3 号
- 山本昭夫・伊藤正人 (2004b) 「FAO 植物遺伝資源条約の発効を迎えて (第 2 報) ——「るつぽ」としての生物多様性条約——」『育種学研究』第 6 巻第 3 号