

第11章

生物多様性と法

井上秀典

はじめに

地球上に生息する種は、現在、約1000万種だと考えられている。地球上に生息する生物種の絶滅が、過去において繰り返されてきただけでなく、人間の活動に伴う生息環境の破壊や外来種の侵入によって現在も進んでいる。医薬品の開発や農産物の改良など人類にとって生物多様性は、なくてはならないものである。生物種の大半が、生息している熱帯林の破壊が、このまま進めば生物種の絶滅を招き、生態系への影響により人類の危機にもつながってくる。

本稿では、以上のような危機的状況に際し、生物の多様性の保全について生物多様性条約成立後の状況ならびに遺伝資源へのアクセスおよび利益配分の問題を知的所有権との関連で考察する。

I 生物多様性

まず、はじめに遺伝資源について検討するに当たって生物多様性条約の内容を検討する。

1. 生物多様性条約 (Convention on Biological Diversity)⁽¹⁾

生物多様性条約は、後述の生物多様性関連条約の枠組みとなるものである。

生物多様性とは、生物多様性条約の定義に従えばすべての生物の間の変異性をいい、条約は、生物種間の多様性、生態系の多様性、種内の多様性という三つのカテゴリーから生物多様性を保全している。この中で種内の多様性は、同一種でも異なる遺伝子を持つ個体が、存在することを示しており、将来、人類にとって大変有用である。

生物多様性条約は、生物の多様性という概念の導入によって、生物による地球環境保全を目指した包括的な条約である。発展途上国の主張する技術移転、および資金供与は条約目的には入らず、生物多様性を保全し、その構成要素を持続可能であるように利用し、遺伝資源の利用から生ずる利益を公正かつ、衡平に配分することが目的とされる。

主権の侵害につながるという発展途上国の反対から、国際的に重要な地域および種を選定し、保全の優先度を考えようとしたグローバル・リストの規定は、盛り込まれなかった。

遺伝資源へのアクセスおよび技術移転については、発展途上国側からすれば、先進国によって自国の遺伝資源が利用されているという主張があった。そのため第15条第1項では、遺伝資源を有する国の主権的権利を認め、遺伝資源の利用を認める権限を遺伝資源を有する国の政府に与えた。一方、2項で他の締約国が、遺伝資源を環境上適正に利用するために取得しやすい条件を整え、条約の目的に反するような制限は行なわないとする。4項では、取得の機会を提供する際には、相互の合意する条件で提供され、5項では、取得の機会が与えられるためには、事前の情報に基づく締約国の同意 (Prior informed consent) を必要とする。

先進国側からは、知的所有権保護の主張がなされ、規定に盛り込まれた。資金については、開発途上国は、新基金の設立を主張したが、先進国は、

地球環境ファシリティ（以下、GEF）の活用を主張し、結果として、暫定的に締約国会議の管理、指導のもとでGEFを活用することになった。バイオテクノロジーの安全性については、今後の課題として残った。条約は、1993年12月29日に発効した。

2. 生物多様性関連条約

生物多様性関連の国際条約として、特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（1971年）、世界の文化遺産および自然遺産の保護に関する条約（72年）、絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（73年）、移動性野生動植物の保全に関する条約（79年）、国連海洋法条約（82年）、国際捕鯨取締条約（91年修正）、砂漠化防止条約（94年）などが、あげられる。

このなかで、国連海洋法条約は、194条5項で「希少または、脆弱な生態系および枯渇するおそれ、損なわれるおそれ、または絶滅するおそれのある種その他の海洋生物の生息地を保護」する義務を国家に負わせている。しかしながら、限られたアジア諸国しかこれらの条約の締約国になっていない。生物多様性の保全には、地域的な保全が、大きな意味を持ってくる。生物多様性を扱ったアジア地域の条約として、自然保全に関するASEAN協定（ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985）がある。締約国は生態学的プロセスおよび生物支援システムを達成するために必要な措置を、個々に、あるいは協力して、遺伝多様性の保護および天然資源の持続可能な利用を確保するために、とらなければならない。地域の保全戦略と呼応した国内の保全戦略を採ることが、締約国に求められている。地域の生態系の機能にとって重要な生態学的および生物学的プロセスを保護し、このような生態系に属する動植物の種に対して適正な人口レベルを確保し、科学、教育、文化的理由から重要な地域を保護するため保護地域に対して規則を、また締約国は、保護地域について緩衝地域を設定するなど、管理計画

を策定することが求められている。締約国は、外来種の導入、生態系に悪影響を及ぼす有害物質の使用、保護地域に影響を与える保護地域外での活動を禁止することに努力しなければならない。同時に絶滅に瀕している種の生息地を保護するために、可能な措置をとることも求められている。

このような地域条約は、現段階では不十分で、多くの地域で締結されて、生物多様性条約を枠組みとしてより具体的に実施されることが必要である。

3. 締約国会議

1995年11月、ジャカルタで開かれた第2回締約国会議のテーマは、すべての人間の衡平な福祉のための多様性であった。会議で決まった内容は、次のとおりである。⁽²⁾

- (1) バイオセーフティ、特に生物多様性の保全および持続可能な利用に悪影響をもたらすバイオテクノロジーから生じる生物の国境を越える移動に関して議定書を策定する。議定書の策定については、1998年までにワーキング・グループを通じて作業を完成させる。
- (2) 暫定的な財政メカニズムとしてGEFを利用する。
- (3) 他の生物多様性関連条約との調整および国際的な生物多様性保全機関との協力を事務局長に求める。
- (4) 生物多様性の保全および持続的利用(条約第6条)および生息地内保全(条約第8条)のためにとられた措置に関する情報交換を締約国に求める。
- (5) 事務局をカナダのモントリオールにおく。

さらに重要な問題として、海洋の生物多様性の保全および持続可能な利用、森林と生物多様性、遺伝資源へのアクセス、知的所有権、農作物遺伝資源があったが、会議では、具体的な成果はなかった。結局、重要な問題は将来に持ち越されることになった。

4. 生物多様性国家戦略

生物多様性条約の第6条(a)は、生物多様性に関する国家戦略の策定を求め、同条(b)は、生物多様性の保全および持続可能な利用について関連のある部門別、または部門にまたがる計画および政策に組み入れることを求めている。さらに、第10条(a)は、締約国に生物資源の保全および持続可能な利用についての考慮を、自国の意思決定の中に組み入れることを求めている。また、第14条1項は、生物多様性に悪影響を及ぼすおそれのある計画および政策に対し、環境への影響を考慮する措置をとるよう求めている。このような国家戦略、または国家計画の策定は、条約の効果的な実施に結びつく。以上のような条約規定を受けて、日本では、地球環境保全関係閣僚会議が、1995年10月31日に「生物多様性国家戦略」を決定した。⁽³⁾ 国家戦略は、生物多様性に対する基本方針と施策の展開を示したものである。生物多様性条約の前記規定で求められているように、部門にまたがる計画および政策の中に生かされることが必要である。国際法上は、これらの規定は自動執行的 (self-executing) と考えられ、立法によることなく行政上の決定によって効果を持つものと考えられている。

II 遺伝資源

植物遺伝資源の保全および利用は、FAOが1983年に世界的なシステムを形作った。すなわち、植物遺伝資源委員会 (Commission on Plant Genetic Resources)、および植物遺伝資源に関する国際約束 (International Undertaking on Plant Genetic Resources: 以下、国際約束) である。前者は、植物遺伝資源の供給者および利用者の政府間フォーラムであり、後者は、法的拘束力はなく、その目的は、現在および将来にわたって経済的に重要性を持つ植物遺伝

資源の調査、収集、保全、評価、利用を保証することである。植物遺伝資源を人類の遺産 (heritage of mankind) と捉え、それゆえ規制なしに利用すべきことが、原則になっている (第1条)。また、締約国は相互の合意条件に基づいて無償で、植物遺伝資源の標本を科学的調査や遺伝資源の保全のために利用させる義務を負うとする (第5条)。国際約束を実効的なものにするため、国際約束と国内の育種者の権利 (breeders' rights) との両立および自由なアクセスは、無償を意味しないとする内容を盛り込んだ附属書 I⁽⁴⁾、農業従事者の権利について書かれた附属書 II⁽⁵⁾、植物遺伝資源に対する主権と国際約束との両立について書かれた附属書 III⁽⁶⁾、の三つの附属書がついている。

国際約束を完全なものとするため、1993年11月にはFAOの会議で植物の胚原質 (germplasm) の収集および移転のための国際管理規則 (International Code of Conduct for Plant Germplasm Collecting and Transfer) が³、植物遺伝資源の収集および移転について、衡平なアクセスおよび利用、開発を促進するためのガイドラインを定めている。また、植物バイオテクノロジーのための国際管理規則 (International Code of Conduct for Plant Biotechnology) は、植物遺伝資源の保全および持続可能な利用のためのバイオテクノロジーの利用促進、バイオセーフティーにふれている。基金については、88年に植物遺伝資源のFAO基金が創設され、政府、NGOおよび個人は、植物遺伝資源の保全および利用のために貢献することができる。基金については、国際約束の附属書 III で創設が求められていた。基金においては、農業従事者の権利という考え方がでてきている。附属書 II によれば農業従事者の権利とは、植物遺伝資源の保全、改良、利用に際し、農業従事者の過去、現在および未来の貢献から生じる権利である。

農業従事者の権利は、世代間にわたって開発保全された胚原質から生じる利益を農業従事者に配分することにより、胚原質の提供者と利用者の衡平な関係を促進する。しかし、利益配分をどのようにするかという問題が残った。これに対し、1993年に決議がFAOの植物遺伝資源委員会 (Commission on Plant Genetic Resources) で採択された⁽⁷⁾。この決議は、生物多様性条約と国際

約束との整合性をはかり、条約では触れられていない植物遺伝資源の生息地外収集のアクセスを考慮し、農業従事者の権利を実現するために政府間交渉を行なうことを勧告している。

Ⅲ 知的所有権

生物多様性に対する知的所有権については、特許、育種者の権利がその対象となる。特許については、多くの国は独創性という点から生物に対して特許を与えてこなかった。その中でも、アメリカはいち早く1980年に生物にまで特許を拡大した。OECD各国でもこの点が議論され、94年GATTのウルグアイラウンドで知的所有権の取引面に関する協定（Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights）が成立した（以下協定）。94年4月の最終協定では、知的所有権保護の最低限の基準を国は、設けなければならないとし、その際の基準は、既存の先進国の基準に基づくとされる。協定を批准すると、包括的な知的所有権システムを国内で構築する義務を負う。さらに協定は、紛争解決や基準が、達成されているかどうかの審査といった司法、行政手続きも規定している。開発途上国は、規定実施のために4～10年の猶予期間を与えられている。

ただ、協定第27条(2)は例外規定を設け、人類、動植物の生命または、健康を守り、環境の侵害を阻止するための倫理を保護する必要がある商業的開発は、保護の対象から除外されている。同条(3)も、微生物以外の動植物、非生物学上および微生物学上のプロセス以外の植物、または動物の生産のための生物学上のプロセスも保護の対象外としている。したがって微生物に対しては、必然的に特許が与えられる。しかし、この例外規定から生物多様性条約第15条の規定の下で、締約国は独自のシステムを作ることができなかつたとしても、協定の義務違反にはならないのである。バイオテクノロジー産業は、第27条(3)のような例外規定を利用しようとする発展途上国のもくろみに

対し、反対の態度をとるであろう。

また、GATTでは環境保護に関わる措置は、環境よりも貿易保護という側面が強く現われていた。その一つの例が、アメリカとメキシコ間のマグロ紛争 (Tuna Case) をめぐるGATTのパネル裁定である。⁽⁸⁾ この事件の概要は次のとおりである。1990年と91年にアメリカが、メキシコからのマグロの輸入を禁止した。アメリカは、海産哺乳動物保護法 (Marine Mammal Protection Act) によって、イルカの混獲率の高い漁法を禁止していたが、メキシコは、この漁法によってマグロを捕っていた。アメリカは、海産哺乳動物保護の観点から (実際には、国内の水産業保護という点もあった) メキシコからの輸入を禁止した。その結果、アメリカ市場の閉鎖に伴い、ECに市場が向けられたが、マグロの供給が過剰気味になり、価格が下落した。メキシコは、91年にGATTパネルに審査請求を行なった。パネル裁定は、アメリカの措置をGATT第11条の数量制限の廃止に違反する措置だとした。この裁定では、自由貿易と環境の保護という問題を提示したものである。

さらに協定第27条は、新規のすべての発明に対し特許を適用し、発明の場所、技術分野および製品が、輸入されたものか自国で生産されたものかを問わず、特許が適用されるという規定をおいている。したがって、バイオテクノロジーの分野だけを除外して適用することはできない。このことは、改良品種や生物に対しても特許が適用されることを意味し、バイオセーフティー⁽⁹⁾の問題ともつながってくる。生物多様性条約第8条(g)の趣旨からみて、安全性の問題が解決されない以上は、バイオテクノロジーによって遺伝子操作の行なわれた品種は特許の対象とすべきではないであろう。

育種者の権利との関係から協定第27条(3)の規定は、植物多様性の保護は、独自の育種者の権利システムを通じてなされると規定し、植物多様性を特許の対象から除外し、育種者の権利システムを構築することを認めている。これは、後述の植物多様性保全連合条約の延長線上にある考え方を適用するものであり、発展途上国をターゲットにしている。

1991年の改正連合条約は、発展途上国に対し、植物多様性に知的所有権を

与えるという協定の義務を実施する上で、独自の効果的なモデルを提供している。すでに発展途上国のうち何カ国かは、連合条約に参加することによって育種者の権利に関する立法を行なっている。

1. 植物育種者の権利

生物多様性条約が知的所有権と関わるのは、植物育種者の権利である。前述のように最近まで、生物に対する知的所有権が認められなかったことから発達してきた権利である。この権利は、具体的な形として植物多様性保全連合条約 (Convention on the Union for the Protection of New Varieties of Plants) にあらわれている。この条約は、植物の多様性に対して知的所有権の保護を与えている。特許では、保護されない部分をカバーする権利である。ただし、所有者に対する権利の度合いは特許に比べ低く、移植のための種を保存する権利は例外とされていた。また、研究・開発のために多様性を自由に利用する権利も例外であった。植物育種者の権利は、植物に対する保護の特許にまで拡大したくない国にとって有用なモデルとなったのである。しかし、先進国からの不満があり、1991年には実質上の改正が行なわれた。⁽¹⁰⁾ 一つは、条約の範囲がすべての植物種を対象とする点で拡大されたことであり、もう一つは、育種者の同意なしに保存されている種を、生産や売買等に利用することに制限を加えたことである。もっとも例外的に条約は、締約国が、農業従事者の権利を認める選択肢を残したものの、合理的な制限内で、および育種者の正当な利益を保護すること、が条件となっている。このように91年改正では、実質上特許に近い形で改正が行なわれた。

2. 利益配分

知的所有権は排他的な権利として、権利所有者に対して、権利から生ずる利益を配分することを求めている。しかし、生物多様性条約では、配分す

べき利益として科学的調査への参加，研究開発結果の衡平な利用，遺伝資源の利用から生じる商業的利益，遺伝資源を利用する際の技術移転，バイオテクノロジー研究への参加，バイオテクノロジーから生じた成果および利益等，があげられているが，現実的な問題として，利益配分は交渉による合意にゆだねられる。ただ何が衡平なのかは，状況によって変わってくるであろう。利益の配分は，遺伝資源の提供者と利用者間の合意によって成立するものであり，遺伝資源の提供者は，衡平な利益配分を主張する資格があり，生物多様性条約の第15条にも同趣旨の規定がある。

遺伝資源のアクセスに関して，知的所有権と連携した利益分配の関係が必要であり，第2回締約国会議で科学上および技術上の助言に関する補助機関（Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice：以下，SBSTTA）は，原産国に関する情報の開示を行なうために特許を設けることは，技術移転の促進につながると報告書で述べている⁽¹¹⁾。これは，遺伝資源へのアクセスと利益分配について示唆したものと見えよう。生物多様性条約の第15条は，遺伝資源へのアクセスの枠組み，および利益分配の交渉が行なわれる基礎を提示したものであり，とりわけ同条7項は，研究および開発の成果ならびに商業的利用から生ずる利益を，遺伝資源の提供国と公正かつ衡平に配分し，その配分は相互に合意する条件で行なうと規定する。

生物多様性条約第8条(j)は，原住民の社会が，生物資源に緊密かつ伝統的に依存していることから，締約国は，国内法令に従って，生物の多様性の保全およ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原住民の社会および地域社会の知識，工夫および慣行を有する者の承認および参加を得てそれらの利用がもたらす利益の衡平な配分を奨励する規定をおいている。しかし，具体的なメカニズムについては，触れられていない。この点に関し，国内立法を行なうについて次の点を考慮する必要がある⁽¹²⁾。

- (1) 提供者が，国家あるいは地域社会であるかどうかに関わらず，事前の告知に基づく同意による輸入管理。
- (2) 遺伝資源を提供する国家，地域または個人の事前の告知に基づく同意

なしに行なわれる遺伝資源の二次的利用の管理。立法は、遺伝資源の所有、栽培、移転と広範囲にわたって、事前の告知に基づく同意を確実にするため、知的所有権の譲与は二次的利用の管理下におかれる。

- (3) 事前の告知に基づく同意に反して行なわれた輸入および二次的利用に対する罰則規定。遺伝資源の提供者が、二次的利用者に対する請求の際、原告適格を有すること。

3. 技術移転と特許

特許に対する開発途上国の主張は否定的で、特許は、技術移転の障壁となり、特許料は高く、その利用は数々の制限が付いているとする。一方、先進諸国は、知的所有権の保護は開発途上国への技術移転の促進に必要であるとする。国連の場合では、1974年の新国際経済秩序樹立宣言の中にその端緒が見られる。77年から国連の貿易と開発に関する会議で技術移転の行動規則の検討が行なわれたが、作業は完遂していない。ただ、ラテンアメリカや東アジア諸国を中心として議論は薄らいできている。というのも市場経済の流れや外国の投資が影響してきており、開発途上国も少なからず新技術を市場に送り込んでいる現状があるからである。

おわりに

生物多様性条約は、枠組み条約として原則を述べたものであり、生物多様性条約の原則を中心として、具体的な実施は、生物多様性関連の個別条約や地域条約、さらには、生物多様性国家戦略に期待することができるであろう。なかでも、アジア地域においては生物多様性保全の協力体制を構築するような地域条約の締結が必須である。

遺伝資源に関して、生物多様性条約第15条を包括的に実施できる知的所有

権が存在するのであろうか。遺伝資源に対し、各国、および各地域によって利害は異なり、市場もさまざまである。現段階では植物育種者の権利が大きな役割を果たしているが、今後は、生物多様性条約の趣旨に具体的に対応できる新しい知的所有権制度を構築していく必要がある。

〔注〕

- (1) Convention on Biological Diversity Text and Annexes, 各条約の名称および訳語は、地球環境法研究会編集『地球環境条約集』第2版 1995年によった。条約のコンメンタールとして、Lyle Glowka et al., *A Guide to the Convention on Biological Diversity, 1994* (IUCN).
- (2) *International Environmental Law News*, Vol.6, No.1, March 1996. 第1回締約国会議については、*Environment Policy & Law*, Vol.25, Nos.1-2, pp.38-39.
- (3) 策定の経緯および内容については、星野一昭「生物多様性国家戦略概要」(『かんきょう』1996年2月号)、条約実施の観点からは、磯崎博司「生物多様性国家戦略を受けて」(『かんきょう』1996年2月号)参照。
- (4) Annex I, Resolution 4/89, 1989.
- (5) Annex II, Resolution 5/89, 1989.
- (6) Annex III, Resolution 3/91, 1991.
- (7) Resolution CPGR 93/1, 1993.
- (8) 30 *ILM* 1594 (1991), *AJIL*, Vol.86, No.1, 1992, pp.142-151.
- (9) バイオセイフティの問題は、生物多様性条約締約国会議で議定書採択の準備が進められている。UNEP/CBD/COP/1/5, Decision I/9.
- (10) UPOV Document DC/91/138, 19 March 1991.
- (11) UNEP/COP/2/5, p.28, 1995.
- (12) *Conserving Biodiversity: The Legal and Institutional Issues*, IUCN, 1994, p.28.