

農民の権利に係る国際状況とわが国の現状に対する提言

誌名	育種学研究 = Breeding research
ISSN	13447629
著者名	大川,雅央 新野,孝男 白田,和人 長峰,司
発行元	日本育種学会
巻/号	14巻1号
掲載ページ	p. 1-8
発行年月	2012年3月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



ノート

農民の権利に係る国際状況とわが国の現状に対する提言

大川雅央¹⁾・新野孝男²⁾・白田和人²⁾・長峰 司³⁾¹⁾ 種苗管理センター, 茨城県つくば市, 〒 305-0852²⁾ 農業生物資源研究所, 茨城県つくば市, 〒 305-8602³⁾ 農業・食品産業技術総合研究機構 近畿中国四国農業研究センター, 広島県福山市, 〒 721-8514

International situation of farmers' rights and proposals for improving current circumstances in Japan

Masao Okawa¹⁾, Takao Niino²⁾, Kazuto Shirata²⁾ and Tsukasa Nagamine³⁾¹⁾ National Center for Seeds and Seedlings, Tsukuba, Ibaraki 305-0852, Japan²⁾ National Institute of Agrobiological Sciences, Tsukuba, Ibaraki 305-8602, Japan³⁾ Western Region Agricultural Research Center, NARO, Fukuyama, Hiroshima 721-8514, Japan

キーワード

ITPGR, 知的財産権, 伝統的知識, 農民の権利, 利益配分

1. 緒言

農民の権利が国際的な場において初めて議論されたのは1979年の国際連合食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization, 以下「FAO」という.) においてであった。そこでは、「近代育種家は知的財産権によって新品種の利益を確保できるが、遺伝資源の提供者である農民にはこのような保障制度がない」という現状に関する認識から農民の権利が議論された (Esquinas 1998)。

農民の権利という用語を最初に用いたのは、現在 ETC グループと呼ばれる NGO の活動家の Pat Mooney と Cary Fowler であった。彼らは1980年代の前半から半ばにかけて「新品種に対して育種家の権利を認めるのであれば、農民の権利もあってしかるべきである」と主張した (Bjornstad 2004)。その理由として、現代の育種家は新品種の開発においてこれまでに蓄積されてきた食料農業植物遺伝資源 (Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, 以下「PGRFA」という.) にわずかに手を加えたに過ぎないこと、開発途上国の農民は育種家であるだけでなく、農業生産を通じて PGRFA を長く保全していることを指摘した。さらには、農民が改良してきた伝統的な品種に対する名称として、その地で自然に生まれたと誤解されるランドレース (landraces) ではなく、農民の品種 (farmers' varieties) を使用するのが適切とした。その後、彼らは、主に FAO の植物遺伝資源委員会 (Commission on Plant Genetic Resources, 以下「CPGR」という.) などの国際会議の場で、開発途上国の農民の意見を代弁する

立場で農民の権利を主張し始めた。

本論文においては、わが国における農民の権利の実現方策を探るため以下のような検討を行った。すなわち、PGRFA に対する農民の権利の考え方を創出するに至った理由、農民の権利の定義ならびに農民の権利の種類について、FAO や生物多様性条約 (Convention on Biological Diversity, 以下「CBD」という.) における農民の権利の議論や「植物の新品種の保護に関する国際条約」 (International Convention for the Protection of New Varieties of Plants, 以下「UPOV 条約」という.) における育成者の権利の認知に伴う議論を検証しつつ、さらに「食料農業植物遺伝資源条約」 (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, 以下「ITPGR」という。2004年6月発効。) 等に関する議論を踏まえて考察した。また、利益配分を通じた農民の権利の実現の事例やインドにおける国内法に基づいた農民の権利の実現の事例を示しつつ、わが国における農民の権利の実現にむけて国としてとるべき方策等について提案した。

提案に当たっては、農民の権利の対象となる農民については、原則としてわが国の農民としたが、本論文で提案する事項の多くが ITPGR 前文および第9条で謳われているように PGRFA の起源および多様性の中心地である開発途上国の農民を含めたすべての地域の農民を対象とすることができるものであった。また、農民が担う役割については、図1に示したように、PGRFA である育種素材の保全および提供、ならびに品種の育成だけではなく、種苗の流通・販売、収穫物の耕作・生産、および食料の消費など、極めて多様であると考えられる。そのため、わが国における農民の権利の実現策を提言する場合には、これらの多様な役割に焦点を当て、農民の選択の幅を拡大して農民の権利の実現をより促進するようにした。

編集委員: 大澤 良

2011年3月29日受領 2012年1月19日受理

Correspondence: okawasan@ncss.go.jp

2. 農民の権利の出発点と考え方の歴史

農民の権利の考え方の歴史は、表1に示したように、PGRFA に対する考え方の異なる三つの側面に分けて考えることができる。第1は、PGRFA を人類共有の財産 (Common heritage of mankind) としてきた FAO, 第2は、PGRFA には国が主権的権利を持つとする CBD, 第3は、PGRFA のうちの新品種を育種家の私有財産と捉える知的財産権制度である。以下においては、FAO および知的財産権制度の側面における議論を中心に検討する。

(1) 農民の権利の定義と議論の開始

農業のための植物遺伝資源を植物育種や研究目的で探索、保全、評価および利用することを将来に向けて確保するため、FAO は1983年の総会において CPGR を設立するとともに「植物遺伝資源に関する国際的申し合わせ」 (International Undertaking on Plant Genetic Resources, 以下「申し合わせ」という。) を採択し、PGRFA は人類共有の財産で自由に利用されるべきであるとした。なお、申し

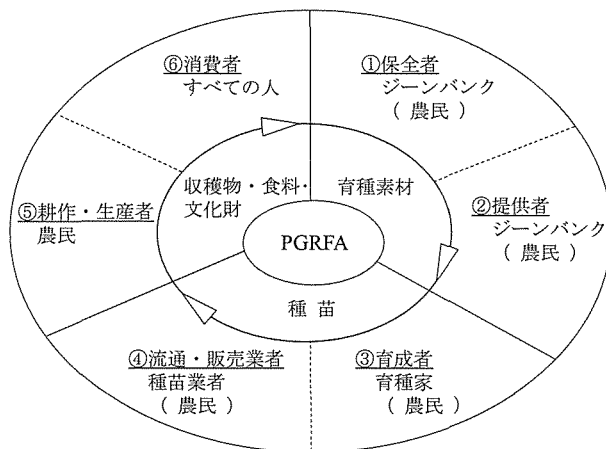


図1. PGRFA に関する農民の多様な役割

合わせに法的拘束力はない。さらに PGRFA を定義し、①現在栽培されている品種および新たに開発された品種、②栽培されなくなった品種、③在来品種、④近縁野生種、⑤育成中の系統等が含まれるとした。ここで重要なことは、この PGRFA の定義には新品種も含まれるとされたことである。これに対して、主要な先進国は、新品種が PGRFA の定義に含まれると、新品種が自由に利用され育種家の権利が侵害されるとして異議を唱え、申し合わせに参加しなかった (CPGR 1987)。一方、開発途上国は PGRFA を保全してきた農民の貢献を認めるべきであると主張した。このため、FAO は申し合わせを補完する作業を行い、1989年に UPOV 条約の育成者権は申し合わせと両立すること、フリーアクセスとは無料を意味しないこと (付属書 I)、および農民の権利の概念を認めること (付属書 II) を決議した。また、1991年には農民の権利は植物遺伝資源に関する国際基金を通じて実現されること (付属書 III) を決議した。

この付属書 II において農民の権利は、「農民による過去・現在・未来における植物遺伝資源の保全、改良および利用面での、特に原産地および変異の中心地域における農民の貢献に由来する権利」と定義された。さらに、この権利は、「現在および将来の農民のための受託者 (trustee) として国際社会に与えられる」ものとされ、世代を越える集団としての権利と位置付けられているといえるが (磯崎 2000)、具体的な内容については明確にされなかった。

1992年に CBD を採択するために開催されたナイロビ会議の決議3において農民の権利の問題は、FAO における申し合わせを中核とした PGRFA の保全・利用に関する国際的枠組みの中で解決策を見出す必要があるとされた。これを受けて、FAO は、1993年に申し合わせを CBD に整合させることと併せて、農民の権利を実現することを目的として申し合わせを改正することを決議し、1994年から具体的な改正作業を開始した。すなわち、申し合

表1. 農民の権利の歴史

	FAO (人類共有財産)	生物多様性条約 (国の主権的権利)	知的財産権制度 (私有財産)
1960年代			1961年 UPOV 条約採択
1970年代	1979年 FAO 農民の権利 の議論開始		1973年欧州特許条約 1978年 UPOV 条約
1980年代	1983年 FAO 申し合せ採択 1989年申し合せ決議 付属書 I, II		
1990年代	1991年申し合せ付属書 III 1994年申し合せ改正開始	1991年生物多様性条約	1991年 UPOV 条約 1994年 TRIPS 協定
2000年代	2001年 ITPGR 採択 2001年インド法 2007年先住民族に係る 国連宣言		
2010年代		2010年名古屋議定書	

わせに替わる CBD に整合した新しい国際制度を創設する作業を開始した。

(2) UPOV 条約における農民の権利（育種家の権利と農民の権利）

1961年に採択された UPOV 条約は、植物の新品種を保護する基本原則を定めており、育種家の権利を国際的に認めた条約とすることができる。2009年10月現在、EU を含む 68 か国が加入しており、1978年条約（23カ国加入）と1991年条約（44カ国と1地域が加入）がある。

両条約とも品種が新規性、区別性、均一性、安定性の要件等を満たして登録された場合には、育成者に一定の期間、独占排他的な知的財産権である育成者権が与えられる。この育成者権の効力は、登録品種を業として利用する行為、つまり登録品種の種苗を生産し、譲渡し、輸出し、輸入する行為等に及ぶ。しかし、育成者権の効力が及ばない例外的な行為として、登録品種を育種目的で使用する行為や農家の自家増殖等が認められている。また、業としての利用に限られるので、個人的あるいは家庭的な使用には、育成者権の効力は及ばない（農林水産省 2009）。なお、保護対象植物は1978年条約の24種類以上から1991年条約では全植物に、有効期間は1978年条約の登録から15年以上から1991年条約では20年以上に拡大され、育成者権の強化が図られている。

農家の自家増殖とは、農業者が収穫物の一部を次年度の作付け用の種苗として使用することをいう（農林水産省 2009）。1978年条約には農家の自家増殖に関する規定はないが、農家が自家採種した種子を貯蔵し、翌年に再播種し、交換することは認めていると解釈されてきた（Moore and Tymowski 2005）。一方、1991年条約では第15条2項（農民の特権：farmer's privilege）において農家の自家増殖を育成者権の任意的例外として規定し、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認めている。たとえば、EU では1994年に制定した EU 品種権規則により、原則として農家の自家増殖を認めないが、例外として小麦、稲、ばれいしょ等21種類の主要農作物については、育成者に対する一定の補償金の支払いを義務付けた上で自家増殖を認めている。ただし、一定の小規模農家については、補償金の支払いが免除される（農林水産省 2009）。また、農家の自家増殖は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種苗として使用する場合にのみ認められるため、自家採種した登録品種の種子を他の農家と交換することはできない（UPOV 2004）。なお、1991年条約第15条1項（i）は、育成者権の義務的例外として、私的にかつ非商業的目的で行われる行為には育成者権は及ばないと規定している。このため、農家が自給目的で登録品種の種子を自家増殖することは自由である（UPOV 2004）。

以上のように、1991年条約は1978年条約に比較して農民の権利をより制限する内容になっている。このため、

たとえばノルウェーでは農家が使用する種子の約25%が農家の自家採種したものであり（Bjornstad 2004）、育種家の権利と農民の権利のバランスを取る必要があることを理由に1978年条約のメンバーにとどまり、1991年条約には加入していない（Andersen 2009）。

(3) 「申し合わせ」改正作業における農民の権利の議論

1996年に開催された第3回臨時食料農業植物遺伝資源委員会（Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, 以下「CGRFA」という。）において、農民の権利の内容に関する15項目の提案が開発途上国からなされた。

国際的な対応を必要とするものとして、①国際基金の設置、②農民の慣行や伝統的知識（Traditional Knowledge, 以下「TK」という。）の特別の保護制度の確立、③国際的なアクセスと利益配分（Access and Benefit Sharing, 以下「ABS」という。）の制度の確立の3つが提案された。

また、国内的な対応を求めるものとして、①種子の保存・利用・交換・販売など農民慣行の保護、②知的財産権制度、種子法等の改正による農民慣行を阻害する要因の除去、③PGRFA や TK に対する農民や地域社会の集団的な権利の保護、④PGRFA の利用から生じる利益の配分のための特別の保護制度の確立、⑤TK を支援する農民の能力開発や研究の推進、⑥政策の決定や実行段階での農民や地域社会、特に女性の参画の6つであった（CGRFA 1996）。

最終的には、上記の提案をもとに1999年に開催された第8回CGRFAにおいて農民の権利に関する条文案が合意された（FAO 1999）。この条文案は2001年に採択された ITPGR における農民の権利に関する主要条文である第9条となった。

(4) ITPGR における農民の権利

ITPGR における農民の権利に関する条文は、①前文、②第9条、③第13条3項と第18条5項である。前文では、PGRFA を保存し、改良し、提供するものとして農民の役割を分類している。図2に示したように、PGRFA に

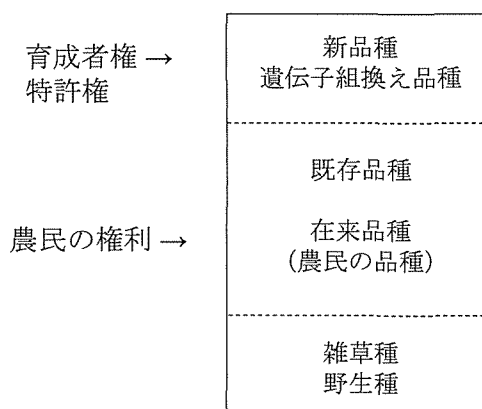


図2. 農民の権利の対象となる PGRFA

は自然に存在する近縁野生種や雑草種から人による改良が進んだ新品種や遺伝子組換え品種まで広く含まれる。しかし、前文の趣旨からすると、農民の権利の対象となる PGRFA は、直接的には農民が長い期間にわたり保存・改良してきた在来種や既存品種であると考えられる。Brush (2005) は近縁野生種が対象となるかどうかについては、農民がその保全や利用に貢献していたかどうか明確でないとしている。

第9条第1項において、世界のすべての地域の農民および地域社会・先住民社会が PGRFA の保全と開発に果たしてきた大きな貢献を認めている。そして、同条第2項において農民の権利を実現する責任は各国政府にあるとされたことで、開発途上国側が当初求めていた農民の権利を国際的に認知された知的財産権として認めるという議論に対して一つの結論が出された (IPGRI 2003)。つまり、農民の権利が何を対象とし、誰に与えられるのか等が明確でなかったため、国際的な知的財産権としては認められなかった (Brush 2005)。

また、ITPGR は第9条2項において、(a) PGRFA に関連する TK の保護、(b) 利益配分を受ける権利、(c) 意思決定に参画する権利の3つが農民の権利に含まれるとしている。さらに、同条3項においては、自家採種した種子を貯蔵し、利用し、交換し、販売することを農民の持つ権利としている。しかし、この同条3項には、国内法令に従いつつ適当な場合という条件が付されているため、たとえば、知的財産権で保護された植物品種の自家採種の場合には、各国は国内法によりこの権利を制限して自家採種を禁止するか、認めたとしても交換、販売を禁止する等の柔軟な国内対応が可能な規程となっている。

Bjornstad (2004) は、開発途上国は ITPGR における交渉を通じて、当初の要求を中程度に達成したとした。すなわち、農民の権利の実現は国際的な義務とならなかったこと、知的財産権で保護された品種の農家貯蔵種子を使用、交換、販売等する農民の権利がどこまで認められるのかあいまいな決着に終わったこと等は当初の主張が認められなかったものの、意思決定への参画や利益配分を受ける権利については当初要求が認められたためである。一方、European Seed Association (2008) は、ITPGR 第9条の農民の権利は農民に対して無条件の権利を与えておらず、単に農民が国レベルで与えられる権利を制限しないとしているだけであるとして、全面的に支持している。しかし、NGO の GRAIN (2000) は ITPGR 第9条には農民の権利に対する明確で実質的な国際的約束が無く、農民の権利の実現は各国政府の裁量となっており、当初求めていたものはほとんど除外されているとしている。また、ETC グループ (2001) は、ITPGR 第9条は農民の権利を国際的に実現していく道筋を示しておらず、特に食料への権利 (The Right to Food) といった国際的にも重要な人権問題の側面が無視され、拘束力のない前文における記載になったことから、今後、国際連合の人権

委員会に農民の権利の問題を持ち込む必要があると批判している。

以上のような関係者の評価の違いから、ITPGR における農民の権利に関する記述は、FAO における農民の権利に関する議論が関係者間で必ずしも十分に深まることなく決着したことを反映したものと考えられる。

(5) その他の国際機関における農民の権利の議論

PGRFA は育種素材であるだけでなく、農民が生きていくのに欠かせない食料生産のための生産資材 (種苗) あるいは食料および食の文化遺産といった多くの側面を持っている。このため、人権に関わる複数の国際機関でも農民の権利に関する議論がなされてきた。

食料への権利 (The right to food) は、世界人権宣言 (Universal Declaration of Human Rights) が 1948 年に国際連合総会 (以下、「国連総会」という。) で採択されて以来、その第 25 条 1 項において認められてきた (FAO 2002)。2009 年に国連総会に提出された食料への権利に関する報告 (国連総会 2009) によると、人権の観点から食料への権利を実現するためには、開発途上国の農民が必要な食料とその食料生産の手段の一つである種子を確保できることが重要であるとしている。また、開発途上国の農民は、種子を入手する場合、商業市場を通して行うよりも農民自身による自家採種や農民相互間の交換や売買等に依存する割合が高く、その割合はたとえばパングラデシュとインドネシアではそれぞれ 62% と 74% としている。そして、ITPGR の農民の権利を実現するため、各国はこのような農民自身による種子確保の慣習を支援すべきとしている。

2007 年に国連総会で採決された「先住民族の権利に関する国際連合宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)」の第 31 条において、先住民族は文化遺産としての遺伝資源や種子および TK としての動植物の特性に関する知識等を維持し、管理し、保護し、開発する権利を持っていることが明記されている (WIPO 2010)。なお、この宣言は 1982 年に起草が始まったが、先住民族の伝統的な土地に存在する天然資源の管理に関して特定の国が懸念したため、進捗が遅れた。採決にあたって、日本は賛成したが、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、アメリカ合衆国は国内にかなり多くの先住民族人口を持つことから反対した。なお、国際連合総会決議には国際法上の法的拘束力はない。

また、先住民の権利と対で使用される権利として地域社会の権利がある。アフリカ統一機構 (OAU) が 2000 年に作成した「地域社会、農民および育種家の権利の保護並びに生物資源へのアクセスの規制のためのアフリカモデル法」においては、多民族で構成されるアフリカ諸国にとって重要である権利として地域社会の権利を「慣習や伝統等により一定地域の遺伝資源や知識等に所有権を有する人の集団である地域社会が有する権利」と定義し、

天賦の権利として認めるとともに、その権利の一部として農民の権利を認めている。

3. 農民の権利の種類

(1) これまでの分類

EC (2002) によると農民の権利はさまざまな意味で用いられるが、意味を明確にするためには次の二つの概念に分けて考える必要がある。すなわち、第1は、食用作物品種などの開発や生物多様性の保全に農民が先祖代々果たしてきた貢献に報いるための一連の措置としての農民の権利であり、① PGRFA の保全・改良に関する支援を受けること、② PGRFA の利用から生じる利益の配分を受けること、③ 種子を保存し、使用し、交換し、販売することが含まれる。第2は、狭い意味における、植物育成者権や特許の例外としての農民の権利であり、知的財産権で保護された品種の種子を保存し、使用し、交換し、販売することが含まれる。UPOV 条約における農家の自家増殖は、この狭い意味での農民の権利の一形態であるとしている。

Ramanna (2006) はこれをさらに明確化し、農民の権利を知的財産の一形態としての農民の権利 (Farmers' Rights as a form of intellectual property, 第1類型) と、開発権としての農民の権利 (Farmers' Rights as a development right, 第2類型) に分類した。この分類に従えば、ITPGR 第9条で規定されている農民の権利はすべて第2類型に入る。第1類型については、各国における知的財産権の確立の問題となるため、国内対応となる。なお、西川 (2005) は、開発の考え方は、近年、経済成長至上主義から人間開発を目的とすることに大きく転換したとしている。そして、人間開発における開発とは、人々の選択の幅を拡大する過程であり、できるだけ多くの住民の参加を通じて開発の実現とその持続性が担保されるべきであるとしている。

Ranjan (2009) は、農民の権利を次の三種類に分類している。第1は農民の過去の貢献から生じる狭義の権利であり、たとえば農家貯蔵種子を保存し、使用し、交換し、販売する権利が含まれる。第2は遺伝資源の提供に対して補償を受ける権利、つまり利益配分の権利である。第3は肯定的な権利 (positive rights)、つまり農民が開発した品種が保護・登録される権利であり、商業的育種家と同等の権利が与えられる権利であるとしている。

Helper (2002) は、品種保護に関する知的財産権の視点から農民の貢献に報いる措置を次の3種類に分類している。第1は既存の知的財産権の例外措置、第2は既存の知的財産権法を修正して、農民が栽培する品種の独占権を与える措置、第3は知的財産権制度によらないで農民の貢献に報いる補償・利益配分措置である。

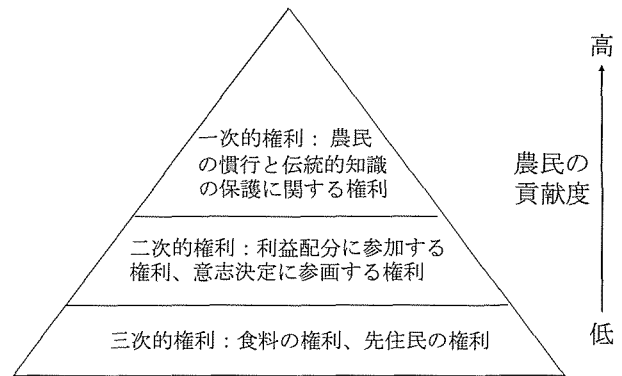


図3. 農民の権利の分類

(2) 本論文における分類

上記のこれまでの分類では、農民の権利の発生源である農民の貢献の程度、つまり貢献度が考慮されていない。このため、筆者らは、貢献度に応じた農民の権利の優先的な実現が可能となるよう、図3のように分類することを提案する。すなわち、一次的権利：種苗の利用に関する農民の慣行の維持およびその慣行の維持に不可欠な TK の保護に係る権利、二次的権利：利益配分への参加および意思決定への参画に係る権利、三次的権利：食料への権利および先住民・地域社会に係る権利の3分類である。

農民の権利は、FAO 申し合わせ付属書Ⅱに示されているように「過去、現在および将来における PGRFA の保全、改良および利用面での農民の貢献」に由来する権利である。ITPGR 第9条1項においても、「世界の食料および農業生産の基礎となる PGRFA の保全および開発に対してこれまで農民が果たしてきた、また今後も果たすであろう多大な貢献」を認めている。筆者らはこの農民の貢献から最初に発生する権利を一次的権利として定義し、PGRFA を使用し、選抜・改良し、翌年の作付けのために保存し、交換し、提供し、販売するといった農民の慣行を維持する権利を一次的権利に分類した (ITPGR 第9条3項に対応)。また、この慣行を維持するために不可欠となる PGRFA に関連した農民の TK が保護される権利も一次的権利に分類した (同条2項 (a) に対応)。たとえば、在来品種である守口大根を漬物として利用する方法などの食用としての利用法やその栽培法といった PGRFA に関連する TK が失われるのを防ぐことにより、PGRFA の利用と保全が促進される。

次に、一次的権利を補足する権利として、同条2項 (b) および (c) に規定されている利益配分に参加する権利と意思決定に参画する権利を二次的権利に分類した。これらの二次的権利は、一次的権利の実現を支援するための政策上の措置としての側面を持つと考えられる。

さらに、農民の貢献から直接的に生まれるものではない権利である食料への権利および先住民・地域社会の権利等を三次的権利として分類した。すなわち、生まれながらの権利としての人権に含まれるものがこれに該当する。

以上のように農民の権利を農民の貢献度により分類することによって、その権利の実現にあたっての優先度を明確にすることができる。すなわち、一次的権利が農民の権利の中核であり、最もその実現が優先される。二次的権利は一次的権利の実現を支援する政策的措置であり、ITPGR 第 9 条 2 項に明示されているもの以外の措置も含め、各国は実情に応じた優先度により実現すべきであると言える。三次的権利については、わが国においては、生命に直接的に関わる食料問題や、一部を除いて先住民・少数民族について農民の権利を現時点における喫緊の課題として扱う必要性は低いと考えられることから、PGRFA の保全に係る農民の権利を議論する際には、一次的権利および二次的権利について議論を進めるべきである。

4. 農民の権利の実現にむけて

ITPGR 第 9 条 2 項において農民の権利を実現する責任は各国政府にあると規定されていることから、基本的には農民の権利の実現は国内的な対応が主体となる。各国政府や民間団体等が農民の権利を実現するにあたっては、知的財産権制度、種子法、ABS に関する法制度、私的契約、行政的手法、民間の独自取り組み等いくつかの手法が考えられる。しかし、わが国において、他国の例も参考にしながら具体的な施策を検討するにあたって考慮すべきこととして、第 1 は、PGRFA の保全、利用の促進、ならびに公正で衡平な利益配分という ITPGR の目的に沿って行う必要がある。第 2 は、PGRFA に対する知的財産権制度のような私的権利を強化することにより PGRFA へのアクセス制限につながる施策をとるべきではないと考えられることである。すなわち、ITPGR においては、PGRFA に対する各国の主権的権利を認めた上で、締約国会議で決定した標準材料移転契約 (Standard Material Transfer Agreement) という単一の契約書により PGRFA へのアクセス促進と利益配分を行うマルチラテラルシステム (Multilateral System, 以下「多国間制度」という。) を構築した (大川ら 2010)。表 1 に示したように、ITPGR は「人類共有の財産」の考え方に沿って多国間制度を採用したと捉えることができ (Brush 2005)、所有権を主張する考え方の対極にあると考えられるからである。

(1) 農民の権利の実現の事例

1) ITPGR 等における利益配分の実現

農民の権利の考え方が生まれた当初、議論の主要な論点は遺伝資源の保全コストを生産コストにいかん反映させるかであった。在来品種は農民がその種子を採種・選抜し、保存することを毎年繰り返すことにより保全されるが、これには保全コストがかかる。たとえば、改良品種を選択しないで在来品種を栽培することにより、収穫量の減少等に伴い収入が減少するコスト、いわゆる機会

費用 (opportunity cost) が発生し、遺伝資源滅失の要因となっている (Brush 1994)。この機会費用を生産コストに上乗せできれば、理論上は遺伝資源滅失の問題の一つの解決策となる (Esquinas 2005)。たとえば、リンゴを買う時にリンゴの PGFRA の保全コストを支払うことである。しかし、ITPGR における金銭的利益配分は、最終的には保全コストを消費者が負担するのではなく、CBD の考え方に従って遺伝資源の利用者に負担を求める多国間制度を採用することで決着した。

ITPGR においては第 13 条 3 項および第 18 条 5 項により、多国間制度を通じて生じる利益は FAO の利益配分基金に集められ、PGRFA の保全・利用のためのプロジェクトを通じて特に発展途上国の農民に優先的に配分される。2009 年には 58 万 US ドルの資金により 11 プロジェクトが実施されており、2010 から 2 年間に 1 千万 US ドルの資金により同様のプロジェクトが実施されることとなっている (FAO 2010)。

なお、ノルウェー政府は、国内の全種苗販売額の 0.1%、約 10 万ドルに相当する額を毎年、FAO の利益配分基金に提供すると表明している (Andersen 2009)。また、Brush (2005) は、既存の政府開発援助に多国間制度の利益配分機能を持たせることができるとしており、賛成できる。

2) インドにおける農民の権利の実現

Ramanna (2006) によれば、農民の権利の実現に関して意欲的な国内法を持つインドにおいては、農家の種子需要全体の約 9 割が農家自身による自家採種や交換によりまかなわれており、市場を通じて農家が種苗業者の種子を入手する割合は低い。このため、植物の新品種開発促進のための品種保護制度に対する国内の差し迫った必要からではなく、TRIPS 協定第 27 条 3 項 (b) が加盟国に何らかの品種保護制度を確立すべき義務を課していることに対応する必要から、植物品種に対する育種家の知的財産権を認めるとともに、同時に農民の権利を保護する「植物品種と農民の権利を保護する法律 (Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act)」が 2001 年に成立した。この法律は、次の 4 つの権利を含む 9 つの権利を農民に認めている。①種子への権利：種子の播種、貯蔵、再播種、交換および販売。ただし、登録品種の種子を、その品種名称を表示した袋に入れて販売することはできない。②品種登録の権利：新規性がなくても区別性、均一性、安定性の要件を満たせば農民の品種に知的財産権を取得できる。ただし、農民の品種がこの基準を満たすことは難しい。③報酬と認知の権利：育種家から徴収する手数料を国立遺伝資源基金に集め、遺伝資源を保全する農民の支援に使用する。④利益配分の権利：登録品種の育成に使用された育種材料の選抜・保全に貢献したことを証明した農民は、国立遺伝資源基金から利益配分を受けられる。

(2) わが国における農民の権利の実現にむけて

ITPGR 第9条2項において、締約国はそれぞれの必要性と優先度に応じて農民の権利を保護・促進するための措置をとることが求められている。わが国において農民の権利を実現するために最初にすべきことは、日本政府が、農民の権利の源泉である植物遺伝資源の保全改良の面での長年にわたる農民の貢献を認めることである。そのためには、わが国が ITPGR に速やかに加入することが必要であり、加入することにより国際的に農民の貢献を認めることにつながる。次に日本国内で農民の権利の実現を検討する必要があるが、具体化には多くの議論が必要なことは言うまでもない。すでに部分的には権利の実現に関する活動がなされていることも事実である。たとえば、広島県農業ジーンバンクによる農家等への「種子の貸出し事業」(西川 2005)、均一な F1 品種ではなく遺伝的に多様性の高い固定種の野菜種子を年間約 450 種類販売している埼玉県飯能市の野口種苗(坂番 2010)、植物と人々をめぐる伝統的知識の調査研究や伝承、山村振興モデルの提案を行っている山梨県北都留郡小菅村の「植物と人々の博物館」(www.ppmusee.org)等の例がある。また、わが国の種苗法では、原則として国に種苗業者の届け出と発芽率等の一定の表示をすれば種子の販売ができ(農林水産省 2009)、EU 加盟国のように新規性、優良性、安定性を満たしてナショナルカタログに登録された品種の種子のみ流通させることができる制度と比較し(西川 2010)、一次的農民の権利を実現させる環境はより整っているとと言える。

このような状況を踏まえ、わが国が今後進めていく必要があると考えられる事項について、既に個別に指摘されているものも含め、以下のようなことが当面重要と考えられる。①在来品種および関連する TK の調査、例えば在来品種および TK の保存、利用実態に関する農家へのアンケート調査等を実施し、登録を促進し、統合データベース化を図り、情報発信を行う。②在来品種および関連する TK を保存、利用または提供している農家、小規模種苗業者、趣味園芸家、NGO 等の活動を支援する。③種苗法において、登録品種について農家が自家採種できる植物の範囲は、食用作物を中心にこれまで通り現状維持するとともに、農家や民間の自主的な取り組みを拡充するため、在来品種を含めた種子の販売や流通に関する規制を極力無くす。④在来品種および関連する TK を活かした地域内消費の取り組み、例えば地域ブランドの形成による差別化や農民レストラン等を支援する。⑤農民の権利を実現する活動における意思決定過程への農民の参画、特に、在来品種の採種、保存、利用に係る活動における意思決定過程への女性の参画を進める。⑥農民の権利を実現するための基金を設立すること等である。また、生物資源の持続可能な形での利用・管理等を目的として環境省と国連大学が提案している里山イニシアティブ(環境省・国連大学 2010)の中に農民の権利を位

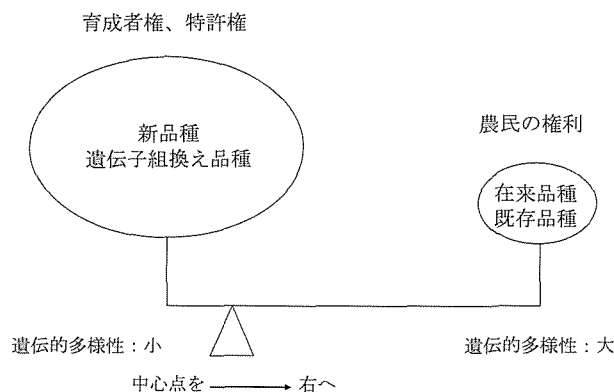


図4. 経済品種としての新品種と食文化財等としての在来品種のバランス

置付け、農民の権利が実現されている優良事例を広く内外に紹介する等の取り組みも農民の権利の実現につながると考える。

農業の現状を PGRFA の保全の観点から見ると、図4に示したように、わが国では生産性は高いが遺伝的多様性の低い新品種の利用に偏っている。戦後わが国では、食料増産の目的で少数の商業品種による寡占化が進むとともに、化学肥料や農薬等を大量に使用する農業が推進されてきた。この結果、圃場における PGRFA の多様性が失われるとともに、カエル、フナ、ドジョウといった生物が水田を含む圃場から姿を消し、農業生態系における生物多様性は著しく損なわれた。水田には本来であれば 5668 種の生きものがいるとの報告(桐谷 2010)があるが、メダカに代表される水田生物の多くがレッドデータブック(環境省 2003)で取り上げられ、絶滅の危機に瀕している状況となっている。最近、主に環境保全の観点から、里山イニシアティブの提案や、トキやコウノトリが餌場にする水田からとれた米のブランド化等の生物多様性を向上させるための地域の取り組み事例が報告されるようになってきた。筆者らは、これらの取り組みにより、トキやカエルが水田に戻ってくることに賛同するものであるが、その管理者としての農民の権利を実現する観点から、個々の里山復活のような部分的な農業生態系における生物多様性の復元のみでは十分ではないと考えている。すなわち、前述した6項目の取り組みを実現することはもとより、生産性は低い食味や栄養価に優れた在来品種も保全し、利用し、提供することやスローフードの取り組みのような地域特有の食文化を復活する活動を通じて、農民が主役となる地域社会の実現が重要であると考えている。そのためには、後継者が進んで農業を職業として選択できる安定した農業収入を確保できる社会環境を作り出していくための農業・農村の振興が喫緊の重要課題である。昨年政府は農業・農村の6次産業化の新たな政策を提案しているが、一方では TPP への参加検討のように、農村地域の主役である農民が安心して農業に打ち込める社会的、経済的な状況が確保されて

いるとは言い難い。農業の現場において PGRFA の保存を担う農民の社会的、経済的、さらには文化的な安定性が担保される農村社会の実現こそが PGRFA の保存の近道である。これらの実現によって、図 4 のバランスを PGRFA の遺伝的多様性が拡大される方向に向けていくことができると思う。

5. 最後に

これまで PGRFA は育種素材として主に生息域外で保存されてきた。生息域外で保存された PGRFA は、新品種を保護するための知的財産権制度とともに、わが国の育種事業や民間種苗産業を振興する中心的な働きを持っていた。しかし、均一性の高い登録品種の普及を進めた結果、圃場レベルでの PGRFA の多様性が失われた。このことへの反省から、PGRFA の生息域内保全、つまり農民の圃場における保存の重要性が見直されることとなった。図 4 に示したように、生産性の高い近代的な農業と遺伝的多様性の高い農業が補完し合い、バランスのとれた農業を振興する必要がある。農民の権利の考え方は、このような PGRFA を育種家の視点ではなく農民の視点から見直す過程で生まれてきたといえる。つまり、PGRFA は育種素材であるだけでなく食料生産のための種子（生産資材）、伝統食そして料理法を含む文化遺産（食材）、地域活性化のための資源等として捉えることができる。図 1 に示したように、このような多面的な価値を有する PGRFA を保全し、利用し、提供する主体は、農民を抜きに考えることはできない。今後、わが国は、農民の権利の考え方を認めて ITPGR に早期に加入するとともに、農業政策において農民の権利の実現を新たな柱の一つとして位置づけ、本論文の提言に沿った具体的な施策を展開することにより、時代が求めている新たな農業を振興する必要があると考える。

引用文献

Andersen, R. and T. Winge (2009) *In* “The Plant Treaty and Farmers’ Rights: Implementation issues for South Asia”, SAWTEE, Nepal, 8.

Bjornstad, S.B. (2004) *In* “An Analysis of the Recognition of Farmers’ Rights in the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture”, The Fridtjof Nansen Institute, Norway, 35–56, 116.

Brush, S.B. (1994) *In* “Providing Farmers’ Rights through in situ conservation of crop genetic resources”, FAO, CPGR, Background Study Paper No. 3, 24.

Brush, S.B. (2005) *In* “Farmers’ Rights and Protection of Traditional Agricultural Knowledge”, IFPRI, Washington, D.C., 34.

CPGR (1987) *In* “Report of the second session of the CPGR”, FAO, CPGR, 5–7.

CGRFA (1996) *In* “Report of the CGRFA”, FAO, CGRFA, Third Extraordinary Session, CGRFA-Ex3/96/Rep Appendix G, 1–4.

EC (2002) *In* “Communication from the European Communities and their member states”, WTO, Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, IP/C/W/383, 1–17.

European Seed Association (2008) Position Paper, “Position on Farmer’s Rights”, ESA, 1–2. (http://www.euroseeds.org/position-papers/biodiversity/ESA_08.0773.pdf)

Esquinas-Alcázar, J. (1998) *In* “Agriculture Values of Plant Genetic Resources”, CABI Publishing, UK, 207–217.

Esquinas-Alcázar, J. (2005) *Nature Reviews Genetics* 6: 946–953.

ETC (2001) ETC Translator Volume 3, No. 1, 5. (http://www.etcgroup.org/upload/publication/511/01/trans_treaty_dec2001.pdf)

FAO (2002) “World Food Summit: five years later”. (<http://www.fao.org/worldfoodsummit/english/newsroom/focus/focus6.htm>)

GRAIN (2000) Seedling, June 2000, 1–6. (<http://www.grain.org/article/entries/296-last-chance-for-an-open-access-regime>)

IPGRI (International Plant Genetic Resources Center) (2003) *In* “A primer for the Future Harvest Centers of the CGIAR”, IPGRI, 27.

磯崎博司 (2000) “国際環境法”, 信山社, 東京, 51.

桐谷圭治 (2010) “田んぼの生きもの全種リスト (簡易版)”, (株) スワ印刷, 宮城.

環境省 (2003) “レッドデータブック” (http://www.biodic.go.jp/rdb/rdb_f.html)

環境省・国連大学 (2010) 暮らしと生物多様性, 2–19.

Laurence, R. Helfer (2002) *In* “Intellectual Property Rights in Plant Varieties: An overview with options for national governments”, FAO, 9. (<http://www.fao.org/Legal/prs-ol/lpo31-2.pdf>)

Moore, G. and W. Tymowski (2005) *In* “Explanatory Guide to the ITPGR”, IUCN, Cambridge, 67–78.

西川芳昭 (2005) “作物遺伝資源の農民参加型管理”, (社) 農山漁村文化協会, 東京, 10, 27, 34, 155.

西川芳昭 (2010) “奪われる種子・守られる種子”, (株) 創成社, 東京, 42–43.

農林水産省生産局知的財産課 (2009) “最新 逐条解説 種苗法”, (株) ぎょうせい, 東京, 505.

大川雅央・新野孝男・白田和人・長峰 司 (2010) 熱帯農業研究 3(2): 70–78.

Organization of African Unity (2000) *In* “African model legislation for the protection of the rights of local communities, farmers and breeders, and for the regulation of access to biological resources”, Organization of African Unity, Scientific, Technical and Research Commission, 1–25.

Ramanna, A. (2006) *In* “Farmers’ Rights in India: A Case Study”, The Fridtjof Nansen Institute, Norway: 2–12, 48–57.

Ranjan, P. (2009) *The Journal of World Intellectual Property* Vol. 12, 219–243.

坂番雅美 (2010) GENEFLOW 作物の多様性を守る人々, Story 7. 植物と人々の博物館 (2010) (www.ppmuseum.org).

United Nations (2009) *In* “The right to food”, General Assembly, Sixty-Fourth session, United Nations, A/64/170, 1–22. (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/424/73/PDF/N0942473.pdf?OpenElement>).

UPOV (2004) *In* “Draft Explanatory Notes on Article 15(1) (i) and (2) of The 1991 Act of the UPOV Convention”, UPOV, CAJ/50/3, 1–6.

WIPO (2010) *In* “Genetic Resources: Revised List of Options and Factual Update”, WIPO, WIPO/GRTKF/IC/17/6, 24.