

名古屋議定書に係る国内措置のあり方検討会（第1回）

議事要旨

1. 日時 平成24年9月14日（金）13:30～16:45
2. 場所 大手町ファーストスクエアカンファレンス Room A
3. 出席委員

磯崎座長、浅間委員、小幡委員、鈴木(健)委員、炭田委員、寺田委員、西澤委員、二村委員、藤井委員、丸山委員

4. 概要

(1) 検討会の設置について

資料1に基づき、検討会の趣旨や検討事項等について環境省より説明した。

- (炭田委員) 「遺伝資源の利用の監視」という言葉について、今後、「監視 (monitoring)」と添え書きすることを希望する。日本語の「監視」は英語では「surveillance」に相当し、観察といった緩やかな意味をもつ「monitoring」とはニュアンスが異なる。
- (磯崎座長) 事務局で対応を検討頂きたい。

(2) 名古屋議定書の概要と経緯について

資料2～5に基づき、名古屋議定書の概要、これまでの経緯、国際動向、昨年度懇談会の主な意見について環境省より説明した。

- (炭田委員) 資料5の昨年度懇談会における主な意見のうち、遺伝資源等への主権の行使に関する意見のようなものは出なかったと記憶している。
- (環境省) 確認する。

(3) 検討会の進め方について

資料6に基づき、検討会の進め方について環境省より説明した。

- (藤井委員) 「遺伝資源」「遺伝資源の利用」はどこで検討するか確認したい。
- (磯崎座長) 次に議論する論点において検討したい。
- (二村委員) 国内措置を整備しなければ議定書を締結できないのか。
- (環境省) 日本の場合は国際条約を締結するには国会又は閣議承認の手続が必要であり、国として議定書の国内実施に必要な措置が担保できているか審査の上で締結することになっている。

(4) 国内措置のあり方に関する論点について

資料7に基づき、国内措置のあり方に関する主要論点について環境省より説明し、欠席の鈴木(睦)委員から提出された意見資料について紹介の上、国内措置のあり方に関する主要論点について意見交換を行った。

〔全般〕

- **（炭田委員）**「普及啓発」が論点最後の「(6)その他」に位置付けられており、扱いが低いのはなぜか。日本人はルールを真面目に守るため、まずはルールや遵守の必要性の周知徹底を真っ先に行うべきである。我々は、経済産業省のガイドライン「アクセス手引き」やワークショップにより普及啓発を行っている。
- **（環境省）** 検討会の4つの主な検討事項の1つとして普及啓発を挙げており、非常に重要な事項と考えている。検討会の進め方としては、早期締結を目指しまずは議定書の義務規定への対応として6条、15条、16条、17条を検討することとしたい。ただし、普及啓発は非常に重要なことなので論点として御議論頂きたい。
- **（磯崎座長）** 生物多様性条約の普及啓発としては既に行われているが、名古屋議定書ではチェックポイントとモニタリングについても普及啓発を行う必要があるので、論点としてはその上乘せ分をどのように行うのかという整理で良いのではないかと。（→論点(6)③）
- **（小幡委員）** 論点を議論する前に遺伝資源の定義、派生物や派生物の所有権等について認識共有が必要である。（→論点(2)③）
- **（環境省）** 生物多様性条約と名古屋議定書の定義を前提にご議論いただきたい。また、「遺伝資源の利用」という単位で言葉を区切って考えるべきと理解している。
- **（藤井委員）** 製薬業界はすでに条約の考え方を尊重して対応しており、「遺伝資源」や「遺伝資源の利用」はこのようなものという前提を持って、事前同意を得て契約を結んで利益配分をしている。その枠組みから外れた考え方を導入されると困る。例えば、コモディティは対象外、議定書発効前に取得した遺伝資源も対象外と考えており（→論点(2)②）、利益配分の対象となるのは遺伝資源としての価値が不明なものを取得し研究し利益を得たときと考えている。まずは「遺伝資源」「遺伝資源の利用」を明確に定義づけるべき。また、法的安定性の観点から、利用については特許の考え方を参考にすべき（例えば、特許AをヒントにBを見出して商売をするとき、Bのみの利用は特許Aの利用に該当しない）であり、この考えでは「派生物」の研究過程における遺伝資源の利用について利益配分をしても、製品としての派生物については遺伝資源の利用関係には該当しないため利益配分の対象ではないと考える。（→論点(2)③）
- **（磯崎座長）** 名古屋議定書の国内措置の検討上、これは遺伝資源の定義の問題ではなく、むしろ資料7の(2)②③に示す適用の対象の問題として整理できる。派生物については、議定書は介入せず基本的に契約当事者の合意内容に委ねられるため（→論点(2)③）、国内措置を検討する上では派生物を含むか否かという視点から検討する必要はないと考えられる。
- **（小幡委員）** 提供国側では遺伝資源の解釈は様々な主張がありうるが、これらへの対応を我が国が利用国として全てカバーするのは不可能でやるべきではないが、検討会ではどう考えるのか。
- **（磯崎座長）** 契約上の問題であれば当事者で解決するもの（→論点(2)③）。派生物や遡

及適用を含め、提供国の国内法令等に規定されるものについては、我が国の国内措置上、どのように対応していくのかを議論することになる。

- (炭田委員) 「遺伝資源の利用」をモニタリングする方法については、議定書第6条1により「遺伝資源の利用」の前提としてPICが取得されるため、ABS-CHに登録されたPIC取得状況を monitor することにより、“遺伝資源の利用”を monitor できる、とする考え方もあり得る。(→論点(2)③)
- (磯崎座長) 検討会では、遺伝資源の定義ではなく国内措置の適用の対象の問題として取扱うということによいか。(→各委員より異議の提示なし)

〔論点(1)遵守に関する国内措置〕

- (炭田委員) 主権国家として外国法の内容がそのまま域外適用されることを受け入れることはあり得ない。名古屋議定書は提供国のABS国内法令等について、利用国が主権国家としての裁量権を行使していろいろな条項で対象範囲を狭めていく構造となっている。具体的にどの程度の裁量権を行使するかは国際的にも決まっておらず、他の先進国も悩んでいる。議定書の文言をどう解釈するかは法的な問題であり、IUCN、スイス政府、EU等が作成中の議定書解説等も参照しながら慎重に議論を進める必要がある。
- (磯崎座長) 論点(1)を基本的考えとして念頭に置き、論点(2)以降を検討する。

〔論点(2)遵守に関する国内措置の適用の範囲〕

＝①適用の前提について＝

- (二村委員) PICの発給が制度化されていないところは遵守措置の対象としないという考えか。国内措置の検討にあたっては対象外とするのか。
- (磯崎座長) 法形式論上は生物多様性条約及び名古屋議定書がPIC制度を整備する権利を確認しているのにその権利を行使しない国には対処の必要がない。ただし、途上国やNGOから、PIC制度をとりたいたのに整備できていない国を救済しなくてよいのかという議論がある。
- (炭田委員) PICの発給が制度化されていない国は議定書上のチェックポイントによる遵守措置の対象にはならないが、条約下のボン・ガイドラインにカバーされていると言える。我が国は2005年から、条約上、ガイドライン(「遺伝資源へのアクセス手引」)により、この問題にシステムティックに対応してきている。
- (磯崎座長) 外国の法令等の制度の遵守に関し、国としてモニタリングのための国内措置をとる場合は、当然、基となる相手国の制度が必要。二村委員と炭田委員は提供国が制度を持たない場合のボランタリーな対応について話されたが、議定書6条に対して日本側が遵守措置をとるには提供国のアクセス制度が存在することなどを前提とするということによいか。(→各委員より異議の提示なし)
- (磯崎座長) 提供国のアクセス制度の明確性等だけではなく、MAT成立を確認できる情報提供の仕組みに言及しておく必要がある。PIC制度に含まれることもありうるが、

そうでなければ ABS-CH でも MAT 成立が確認できるようにしておくことが求められる。

＝②適用の時期について＝

- (炭田委員) 議定書発効以降、かつ、利用国としての日本で国内措置が実施された以降とあるが、提供国側で遺伝資源に関する ABS 国内法令等を発効して以降ということが抜けているのではないか。
- (環境省) 提供国で ABS 制度が動いていることは①適用の前提にも入っているので、あえて②には入れていない。
- (磯崎座長) 議定書の発効と、日本の国内措置の発効の 2 重の限定ということ。ただし、日本の場合は国内措置がなければ議定書の締結をしないので、議定書が国内発効したのに、国内措置がいつまでも発効しないという危惧は必要ない。

＝③適用の対象について＝

- (炭田委員) 適用の対象の文章が判然としないので書き換えるべき。IUCN では提供国から直接取得する場合、提供国から仲介者を介して取得する場合、というように整理している。仲介者には、二村委員のようなビジネスのケース、大学が取得した遺伝資源を企業が使うケース、生息域外コレクション等の制度的に完成された仲介機関のケースもある。規制する側の提供国側は PIC 付与の審議をし、MAT が設定されるように措置をとってから利用者に PIC を付与する。利用者側から見れば、自分以外の人から外国産の遺伝資源を受け取る場合は、その遺伝資源に関して、①事前に PIC が取得されており、②適切な MAT が設定されていること、を遺伝資源の提供者相手に聞いて書面で証拠を確認した後で入手するというスキームであり、経済産業省のガイドラインもその原則に基づいている。(→論点(6)①)
- (炭田委員) コモディティ（一般に市場に流通している商品）は原則として生物多様性条約、名古屋議定書の対象とならないという点は途上国を含めて共通認識がある。ただし、コモディティを本来の目的以外に転用する場合などの例外について議論の余地がある。「原則として一般的に流通しているコモディティは対象外である」とし、例外措置については別途検討するとすべき。
- (二村委員) コモディティとそうでないものの線引きは何か。
- (磯崎座長) 生物多様性条約や名古屋議定書上、コモディティの定義はなく、遺伝資源に該当するかどうか、つまり遺伝的な価値を認識するかどうかで線引きされる。なお、条約の遺伝資源の定義に含む潜在性を広範に捉え、全ての遺伝素材は遺伝資源であると解する解釈もあるが、文言上区別している意味がなくなるので、行き過ぎと考える。
- (二村委員) 例えばバナナが食べ物として商品取引されていれば遺伝資源ではなく、遺伝的価値に注目して研究開発しようとするれば遺伝資源になるということなら、もともとからコモディティを省く必要がないのではないか。

- **(炭田委員)** 学校の理科実験で DNA 抽出を行う場合、食べ物として売っていたものをサンプルとして利用することもある。同様に大学の実験研究では日常的なことである。これを全て PIC 取得が必要と整理しては、うかつに理科の実験もできず、大学の研究もとまってしまう。よって、目的外使用をするコモディティについても対象外としての扱いをすべきものを検討するべきである。
- **(磯崎座長)** 取得時に遺伝資源利用目的でないものを対象から除外するかどうかという論点とともに、取得後に用途変更し遺伝資源利用目的になる場合、許可変更を行うかどうかという論点も議論する必要がある。
- **(炭田委員)** コモディティ（一般流通商品）の取り扱いは WTO 上の問題であり、名古屋議定書第 4 条 1 により、議定書は既存の国際協定に基づく権利義務に影響を及ぼさない旨が規定されている。同但し書きで、生物多様性に重大な損害を与える場合は除外されるが、日本政府がコモディティを生物多様性に重大な損害を与えないと位置づければ原則として対象外とする根拠付けはできる。
- **(寺田委員)** 植物育種ではコモディティとして流通する市販の種子などを使って個人レベルの小さな農家などが栽培、自家増殖、育種（交配・選抜など）することが途上国を含む世界中で一般的に行われている。この行為が遺伝資源の利用に該当することになると個人レベルの小さな農家が 1 つ 1 つの品種について全て PIC を取る必要があるということになりかねない。植物育種が非常に大きな制約を受ける可能性を孕むことは大きな損失である。また、市販の種子などは、オリジナルの遺伝資源から他の育種素材との交配・選抜が繰り返されて生み出されたものであり、オリジナルの遺伝資源そのものではない。これが、「遺伝資源」に当たらないことを明確にしていきたい。また、育種は「遺伝資源の利用」の対象外とするなど明確に位置づけていきたい。
- **(二村委員)** 基本的にコモディティ全てを対象とした上で、例外として例えば、育種に必要な一般に流通している品種を品種改良に利用する、教育目的で使う、などを対象外として示すべきではないか。現地住民が山から採ってきて、ごぞをひろげて売っている産物が一般的にコモディティに当たるとして除外されてしまうと何でもありになる。
- **(磯崎座長)** アプローチが 2 つあり、全てを除外した上で対象にするものを掲げるか、全てを対象にして例外を掲げるか。
- **(浅間委員)** 生薬は植物が主な原料であり、輸出統計もあり、まさしくコモディティとしての「遺伝素材」である。よって、生薬業界としてはコモディティ全てを除外した上で対象にするものを掲げてもらいたい。
- **(丸山委員)** 食品業界では栽培され農産物あるいは食料品として取引されるもの以外がないので、最初から除外して欲しい。組立としてはポジティブリストとしつつ。明らかにコモディティのようなものは最初から除外するのが現実的。（変則的ポジティブリスト）
- **(鈴木(健)委員)** カルチャーコレクションから微生物を提供する際にも様々な使用目的があるので、誰がどのように線を引くのかも検討してもらいたい。

- (磯崎座長) コモディティの取り扱いを原則対象外・一部対象とするか、原則対象・一部対象外とするかはいずれもメリット、デメリットがある。今のところ前者を支持する意見が多いが結論は出ないので、次回以降に議論したい。

＝④その他:商業的な利用と非商業的な利用への対応＝

- (小幡委員) 非商業的な利用について、学術利用は ABS の対象外とすべきと考える。
- (磯崎座長) 途上国等からは、商業的な利用と非商業的な利用はつながっているので切り離すことはできないという指摘がされている。

＝⑤その他:MAT の内容に関する遵守＝

- (藤井、炭田委員) MAT 遵守は名古屋議定書 18 条に規定されているとおりであり、MAT の内容に関与する必要はない。
- (磯崎委員) MAT の中身に関与すべきという意見はあるか。(→意見なし)

〔論点(3)チェックポイントについて・論点(4)不履行の状況への効果的な対処〕

- (炭田委員) 従来、我が国が国際条約に対応する際、律儀に、誠実に対応し、厳格な措置を整備する傾向があるが、名古屋議定書の英語原文のニュアンス(名古屋議定書第 17 条 1 には as appropriate が 5 ヶ所挿入され、(i) は would、(ii) は shall、(iii) は will、(iv) は must と should で規定されるところを日本語では一律に訳している)や、IUCN や EU 等で作成中の名古屋議定書の解説等も参照しつつ、国際的な議定書理解との整合性に留意し慎重に検討すべきである。
- (磯崎座長) 名古屋議定書は解釈の幅が広いので法律論だけで結論が出ず、最終的には政策論にならざるを得ない。広い解釈の幅の中で我が国の位置をどこに決めるかの問題であり、どこに置いても間違いではないが、国内向け、国際向けに説明が必要になる。
- (寺田委員) 植物育種の場合、遺伝資源あるいはその子孫・後代が多数、多段階に渡って関与している可能性が考えられ、また、オリジナルの遺伝資源からの育成経過の把握や、新品種の販売後にどのように利用されていくか流通ルート、育種利用などを追跡・把握することは現実的に不可能である。このためモニタリングの制度は実施可能性が無く、必要は無いと考える。利用者による任意の情報提供に留めるべきである。また、罰則的な制度より、遺伝資源利用者に利点が生ずる制度(情報提供により、バイオパイラシーとして訴えられたときに保護を受けられるなど)を検討してほしい
- (藤井委員) 日本の製薬企業はこれまでも真面目に条約に対応してきており、国内に届出のルールがあれば真面目に届け出ると思う。それで良いのではないか。
- (炭田委員) 条約事務局の調査によると、NGO 等による多くのバイオパイラシー・クレームのうち確固とした法的根拠がある事例は極めて少ないことが報告されている。チェックポイントには提供国の国内法の内容を常時モニタリングする機能を持たせて、海外から指摘を受けたときは必要に応じ異議を唱え、いわれのない指摘には取り合わ

ないといった措置をとることが国益に資する。

- **（小幡委員）** チェックポイントが何をチェックするのか明確にする必要がある。秘密情報も多く、何でも情報提供しようとはならないので、検討が必要。チェックする内容が明確でないまま罰則が導入されたら大変なことになる。
- **（磯崎座長）** 一番厳しい制度としては、利用者が PIC 取得、MAT 設定を証明しない限り遺伝資源を利用してはいけないという法律をつくり、さらに、その違反に対する金銭罰、没収、提供者・国への利益還元義務付け等の不利益処分を伴うなど、法的で厳格なアプローチを支持する意見はあるか。
- **（炭田委員）** ボランタリーな情報提供による簡素・明確なルールを求める（バイオ産業界の意見を集約した「名古屋議定書国内実施に関するバイオ産業界の要望」1.②などを参照）。日本では既に行政的な対応として、生物多様性条約に基づいて作成したガイドライン（「遺伝資源へのアクセス手引」）を過去 8 年にわたって実施してきた実績もある。最近は名古屋議定書に基づいて、一定の改訂も行なっている。議定書には不明確な部分が多く、性急に結論を出さずに時間をかけて国内措置を詰めていくべきで、その間はガイドラインで対応してもらいたい。
- **（磯崎座長）** 今までの議論で出てきた方向性について、具体的にどのような措置、形式で日本国内で設定できるかという問題について、次回以降に議論したい。

※本議事要旨は出席者の確認を経ていますが、議事内容を事務局の責任で取りまとめたものです。