

1-6. 中国の遺伝資源へのアクセスと利益配分(ABS)に関する政策と法令の現状

はじめに

2009年9月4～5日に中国北京市において、中国民族大学と中国環境保護省の主催により「伝統的知識と関連する生物資源の利益配分と文書化」に関するワークショップ(WS)¹(プログラムは資料参照)が開催され、10カ国及び1国際機関から61名が参加した。ABSに関する現状紹介と今後のあり方について意見交換を行った。

近年、中国がABSに関する政策と規制を急速に推進していることを考慮して、本稿はWSで得た情報や配布資料²に基づき、中国における遺伝資源へのアクセスと利益配分に関連する主な政策と法令の枠組みに焦点をおいてまとめたものである。

1. 中国におけるABSに関する政策的枠組み

2005年12月に、国務院は環境保護強化、及び科学発展ビジョンの実施に関する国務院決定を公布した。その中で、生態系の保護や遺伝資源の保護に関する法律の制定を加速させるよう勧奨している。この決定で、遺伝資源の損失を防ぐために遺伝資源の利用から生じる利益配分や生態学的補償の仕組みを早急に確立するよう要求している。

中国は生物資源の保護と管理のために部局(中央政府の省庁)間の委員会(Inter-ministerial Committee)を設置しているが、この委員会は環境保護部(Ministry of Environmental Protection)が中心となって運営し、農業、林業、科学技術、発展改革、財政、商務(国際貿易)等ほとんどの関係部局が参加している。この委員会の主な役割は、遺伝資源の種類によって管理を所管する部局も異なるため、遺伝資源の保護及び管理に関する法令や政策の策定と実施を調整することである。

1.1 生物資源の保護及び管理の強化に関する国務院通知

2004年3月、国務院は、生物資源の保護及び管理の強化に関する通知を公布した。この通知では15の具体的な政策や行動が明らかにされ、その多くがABSと密接に関連している。

① 生物資源の輸出の許可に関する仕組みや規則の改善

生物資源の輸出の管理と監督が強化される。中央政府の部局間や中央政府と地方自治体の間で、関係する情報を共有できるよう全国規模のネットワークが設置される。中国国内における

¹ The Workshop on Benefit-sharing and Documentation of Traditional Knowledge and Associated Biological Resources. 参加国は10カ国、1国際機関から61名(中国45名、日本3、ドイツ3、マレーシア2、米国2、オーストラリア1、インド1、エチオピア1、フィリピン1、英国1、国際機関1。日本からはJBA炭田と藪崎、及び最首太郎氏(水産大学校)が参加。

² 薛達元、蔡立杰：China's Legal and Policy Frameworks for Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing from their Use, *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, Vol. 18, No. 1, 2009.

外国の機関又は個人による生物資源へのアクセスは、中央政府の関係部局の許可を得なければならず、関係するすべての情報やデータの写しを国の環境部門に提出しなければならない（同通知の第 6 項を参照）。

② 輸出入される生物資源に関する調査及び検査の制度の確立

生物資源を国外に持ち出し、郵送及び輸送する場合には、国の関係当局の許可を得なければならない。保護種又は絶滅危惧種の輸出には、絶滅危惧種の国際取引の承認を得るために国の機関の許可を得なければならない（同通知第 7 項を参照）。

③ 生物資源を用いた国際協力における管理の強化

生物資源を用いて国際協力プロジェクトを実施し、あるいは生物資源を外国の機関又は個人に提供する際には、双方の責任、権利及び義務を明記した契約を締結しなければならない。中国の研究機関及び人員の研究への協力と参加から得られる利益配分が保証されなければならない。研究活動は基本的に中国国内で実施されるものとする（同通知第 8 項を参照）。

④ 関係法令の整備

生物資源の採取、取引や交換、及び生物資源を用いた研究・開発活動を規制するため、現行の法令を拡充し、あるいは必要に応じて新たな法令を整備する取り組みが進められる。野生の生物資源を直接的に商業目的で利用することは厳しく制限され、栽培又は飼育された資源を利用することが奨励される（同通知第 13 項を参照）。

1.2 中国の知的財産権保護戦略

2008 年 6 月に、中国は遺伝資源及び関連する伝統的知識に関する知的財産権の問題に重点を置いた知的財産権戦略を立ち上げた。これは遺伝資源に関連した 2 つの重要な目標を含む。一つは、遺伝資源の喪失や無秩序な利用を防止するために、遺伝資源の保護、開発及び利用の仕組みを改善することである。この目標を達成するために、ABS に関する合理的な仕組みの確立を目指し、遺伝資源の保護者、開発者、利用者の関係調整が行われる。提供者が十分な情報を通知される権利が保障されなければならない。もう一つは、伝統的知識の保護に関するシステムを設けることである。このために、伝統的知識の文書化、継承及び一層の発展を確保するための支援が提供される。伝統医薬に対する知的財産権の管理や保護が強化され、伝統的慣行の保護、開発及び利用も促進される。この戦略では、遺伝資源及び関連する伝統的知識を保護するために、特許法、著作権法及び商標法を早めに改定し、必要に応じて新たに法令を定めるべきであると勧告している。

1.3 中国の生物資源の保護及び利用に関する国家計画

国家環境保護総局（現在の環境保護部）は、生物資源に関する 2 年間の全国調査を基に、2007 年 11 月に生物資源の保護及び利用に関する国家計画を発表した。これは、各種の生物資源を種や遺伝子のレベルで保護し、利用する際に直面する諸課題に対処するため作成された包括的な文書で、様々な段階での目標や、措置、重点活動を明らかにしている。その中の多くが遺伝資源に関連するものである。重点活動 6 は ABS に対応するもので、次の措置やプロジェクトを今後 10 年間で実施することになっている。

- 生物資源及び関連する伝統的知識に関する知的財産権の保護のシステムを設ける。
- 特許の申請者に対して遺伝資源の出所を開示し、原産地証明又は出所の合法性の証明を提示することを義務付ける制度を確立する。
- 遺伝資源及び関連する伝統的知識へのアクセスに関する情報を処理し保存する機関やクリアリングハウス・メカニズムを確立する。
- 遺伝資源及び伝統的知識の目録を作成し、それらの保護を支援するデータベースを確立する。

1.4 中国の生物多様性国家戦略草案と最新の行動計画（2008 年～2009 年）

中国は生物多様性国家戦略の策定と生物多様性行動計画の改定も進めており、「遺伝資源及び関連する伝統的知識の利用から生じる利益の衡平かつ公正な配分を達成すること」が主要な目標の一つとされている。戦略案では、今後 5 年間でこの目標を達成するためかなり包括的な法制度と仕組みを確立し、これらの法律や仕組みを実施するために今後 10 年間で実際的な措置を講じることを提案している。この段階での主な行動として次のものがある。

- 遺伝資源を保存するシステムを確立する。
- ABS を管理・規制する機関を含むシステムを確立する。
- 遺伝資源の輸出入を管理するシステムを確立する。

2. 中国における ABS に関する法的枠組み

中国はこの 20 年間に生物種や天然資源の保全に関してかなりの数の法令を立案、制定してきたが、そのほとんどはこれら資源の国内での管理原則やルールを示すもので、遺伝資源の採取や取引にはほとんど触れておらず、ABS に言及しているものはほとんどない。中華人民共和国牧畜法（2005 年 12 月 29 日採択）に、はじめて、家畜遺伝資源の ABS を取り上げた規定（第 16 条）が盛り込まれた。これに関連して、2008 年 9 月に中華人民共和国家畜遺伝資源の輸出入と対外協力研究利用に関する審査許可方法が制定された。また、遺伝資源の出所の開示を特許出願者に義務付ける特許法の改正も重要な動きである。

法令は三つのカテゴリーに分けられる。第一は「国法」（全国人民代表大会で採択されたもの）である。これには、牧畜法、種子法、野生動物保護法、改正特許法が含まれる。第二は「行

政法規」(通常、一ないし複数の部門又は部門横断的な政府部局が提案し、国務院が承認する)である。これには、野生植物保護条例、絶滅危惧野生動植物輸出入管理条例、家畜遺伝資源の輸出入と対外協力研究利用に関する審査許可方法が含まれる。第三は一ないし複数の政府部局によって公布される「行政規章」で、例えば、農業部(Ministry of Agriculture)が 2003 年 6 月 26 日に公布し 2003 年 10 月 1 日に施行した農作物生殖質資源管理弁法等がある。

2.1 改正特許法における特許出願者の遺伝資源の出所開示要件

2009 年 10 月 1 日に施行された改正特許法には、総則の第 5 条として次のような文言が新たに加わった。「遺伝資源へのアクセス及びその利用に関する法令に反する方法で遺伝資源を用いた発明又は新技術については、特許は付与されない。」

第 26 条には発明又は新技術に用いた遺伝資源の原産地の開示を特許出願者に義務付ける項が新たに追加された。第 26 条 5 項には次のように記されている。「遺伝資源を用いる当該発明又は新技術の特許を出願する者は、用いる遺伝資源の直接の出所又は原産地を出願書類において開示するものとする。開示できない場合には、その理由を示さなければならない。」

2.2 家畜遺伝資源の輸出入と対外協力研究利用に関する審査許可方法

家畜遺伝資源の輸出入の規制と研究における国際協力に関する一連の規則が公布され、2008 年 10 月 1 日に施行された。これらの規則は牧畜法に基づいて定められたもので、家畜遺伝資源へのアクセスとその利用から生じる利益配分をどのように規制すべきかについて規定されている。その主要な規定は次のとおりである。

第 6 条：保護リストに記載されている家畜遺伝資源の輸出は、次の条件を満たす場合に認められる。(a) 使用目的が明示されている、(b) 家畜遺伝資源の保護及び利用に関する国家計画に定める目標及び目的に合致している、(c) 国内の畜産生産並びに畜産品輸出に脅威とならない、(d) 利益配分に関して適切な取決めがなされている。

第 7 条：保護リストに記載されている家畜遺伝資源を輸出しようとする機関又は組織は、申請書を次の書類とともに牧畜及び獣医の管理を所管する地方自治体又はそれに準じる地方の当局に提出するものとする。(a) 当該輸出に関して署名される契約書又は許可合意書、(b) 輸入者が提示する利益配分取決めの詳細が記載された書類。

第 8 条：中国国内又は国外において、保護リストに記載の家畜遺伝資源を用いて外国の機関又は個人と共同で研究を行う場合には、次の条件を満たさなければならない。(a) 共同研究の目的、範囲及び期間が明確に定められている、(b) 共同研究は家畜遺伝資源の保護及び利用に関する国家計画に定める目標及び目的に合致している、(c) 知的財産権の所有権が明確であり、

研究成果の配分に関する取決めが妥当である、(d) 共同研究が国内の家畜遺伝資源及び国の生態学的安全保障に脅威を及ぼさない、(e) 利益配分の計画が合理的である。

家畜遺伝資源を用いて外国の機関又は個人と共同で研究を行う国内の機関は、教育及び研究機関でなければならない、また、法人格を有する単独出資の中国企業（全額を中国人投資家が出資する会社又は事業で、中国と外国企業の合弁事業は含まれない）でなければならない。

第 9 条：申請書の提出に際し、中国の機関又は個人は次の書類を示すものとする。(a) プロジェクトの実現可能性調査報告書、(b) 共同研究の契約書、(c) 外国の協力先との合意済みの利益配分の方法。

第 10 条：新規に発見された中国固有の家畜遺伝資源であるがまだ確定していないもの、又は牧畜及び獣医を管理する国家当局によって、輸出が禁止されている家畜遺伝資源を利用した共同研究は認められない。

第 16 条：共同研究活動を実施する過程で、研究の目的及び範囲、共同研究の期間、知的財産権の所有権及び研究成果その他の利益配分方法を変更する必要があるときは、所定の手続きに従い、新たに申請書を提出するものとする。

これらの規定が示すように、利益配分の取決めを設けることが家畜遺伝資源の中国からの輸出や、家畜遺伝資源を用いて国際共同研究を行う際に満足しなければならない共通条件の一つとなった。

2.3 種子法

種子法（2000 年 7 月公布）では、第 2 章の 1 項が「生殖質資源の保護及び利用」に充てられている。種子法にいう生殖質資源とは「作物品種」及び「品種の近縁野生種」をいう。種子法には中国の国家主権の原則が盛り込まれている。第 10 条は、国は遺伝資源に対して国家主権を行使するため、外国の機関又は個人に生殖質資源を提供しようとする機関又は個人は、農林業を所管する国家当局から許可を得なければならない、と規定している。

生殖質資源へのアクセスに関して、種子法第 8 条は、いかなる機関又は個人も生殖質資源を所有又は破棄してはならないこと、また、天然の生殖質資源の採取及び育成は認められないことも定めている。科学研究など特別な必要のために採取や育成を行う場合には、農林業を所管する国又は地方自治体の当局から許可を得なければならない。

2.4 農作物生殖質資源管理弁法

農業部 (Ministry of Agriculture) は、種子法の実施を徹底するため、2003 年 6 月に農業に用いる生殖質資源の採取、保存及び情報の管理を規制する農作物生殖質資源管理弁法を公表した。この規則は、農業に用いられる生殖質資源の採取に関して、野生種及び近縁種、並びに国の保護植物リストに記載されている絶滅危惧種の採取のほか、保護地域及び生殖質苗圃での採取を禁止している。上記の生殖質資源を科学研究及びその他特別な必要のために採取するには、許可を得る必要がある。外国の機関又は個人は、許可なしに中国国内で農業用生殖質資源を採取することはできない。農業用生殖質資源の国外への持ち出し、及び国際共同プロジェクトにおける利用には、許可を得なければならない。また、国内の関係部局に登録されていない生殖質資源を保有する機関又は個人は、指定された国の機関で保存するためにそれらを提出することが義務付けられる (同規則第 14 条を参照)。

この規則は農業用生殖質資源に対する国家主権の原則も強調しており、外国の機関又は個人に生殖質資源を提供しようとする機関又は集団に対し、農業を所管する地方自治体の当局を通じて農業部の許可を得ることを義務付けている。外国の機関又は個人への提供が許可された農業用生殖質資源の管理に際しては、分類システムを採用するものとし、農業部が当該生殖質資源のリストを作成して定期的に更新する (同規則第 28 条を参照)。

2.5 野生動物保護法

野生動物保護法 (1988 年 11 月採択、1989 年 3 月 1 日施行、2004 年 8 月 28 日改正) において、野生動物資源に対する国の所有権が定められたが、その一方で機関や個人は引き続き養殖、繁殖、狩猟及び捕獲の権利を有している。野生動物資源の利用に関しては、野生動物の取引に関する許可制度等、許可や割り当ての制度が定められた。この法律では外国人による野生動物資源へのアクセスに関して、特別な許可制度も定められた (第 26 条を参照)。保護野生動物及びその産物の国際取引については、この法律の第 24 条に従い、野生動物資源の管理を所管する国の関係当局から許可を得なければならない。また国の機関が発行する、絶滅危惧種の国際取引を認める取引許可書を得なければならない。輸出される野生動物が、絶滅の恐れのある野生動植物の種の国際取引に関する条約 (CITES、ワシントン、1973 年 3 月 3 日) で取引が禁止又は制限されるリストに記載されている場合には、CITES の関係規定や規則も適用される (第 24 条を参照)。

2.6 野生植物保護条例

野生植物保護条例 (1997 年 1 月採択) では、この条例の別紙に記載された国家一級保護野生植物の採取が禁止された。こうした野生植物を科学研究、人工栽培その他の目的で利用するために採取する場合は、関係する地方自治体又はそれに準じる地方政府部局の許可、及び野生

植物の管理を所管する国の当局又は権限ある機関から採取許可書を得なければならない。またこの条例は、上述の採取を行う機関又は個人は、採取許可書に定められた種類、数量、場所、期間、方法に従って採取しなければならないことを重ねて規定している（第 17 条）。

保護野生植物の国際取引に際しては、野生植物資源の管理を所管する地方自治体及び国の当局から許可を得なければならない。税関当局は、関係当局が発行する許可書が添付されている場合にのみ、輸出を許可することができる。新規に発見された、もしくはまだ同定されていない貴重な野生植物の輸出は禁止されている。外国人は中国国内の保護野生植物を採取し又は購入することは認められない点に注意が必要である（第 21 条を参照）。

2.7 絶滅危惧野生動植物輸出入管理条例

絶滅危惧野生動植物輸出入管理条例（2006 年 4 月採択、2006 年 9 月 1 日施行）は、野生動植物の取引に関する上述の原則や規則をさらに裏付けるものである。例えば第 6 条では、絶滅危惧種の商業目的での取引の禁止を明確に定めている。科学研究、栽培・養殖、文化交流その他の目的で絶滅危惧種の輸出入を行うには、野生動植物の管理に関する国の当局の承認を得なければならない。これは、CITES において取引が禁止又は制限されている種についても適用される。第 9 条には絶滅危惧野生動植物及びその製品の輸出の条件が規定されており、(a) 取引は生態学的安全保障の要求と公共の利益を満たさなければならない、(b) 製品の出所は合法的でなければならない、(c) 申請者が提出する書類は有効でなければならない、(d) 輸出する種及び製品が国の禁止リストに含まれていない、(e) 取引は国の関係当局が公表するその他の条件を満たしていなければならない、とされている。条例の第 10 条でも、(a) 輸入又は輸出契約書、(b) 絶滅危惧野生動植物及びその製品の名称、種類、数量及び用途に関する詳細、(c) 絶滅危惧動物の生体の輸送設備に関する資料、(d) 国の関係当局が要求するその他の書類、の提出を申請者に義務付けている。

3. 今後の課題

3.1 管理システムや機関の整備について

関係部門間の調整のために部局間委員会（中央政府の省庁間委員会）が設置されており、この委員会の主なメンバーは部長（大臣）か副部長（副大臣）であり主要な政策決定を調整する。ただし、これは調整機関であり ABS の日常的な管理を取り扱う機関としての役割は果たさないため、ABS に関する具体的な作業に対応する機関を各レベルで設置することが急務であると考えられている。

3.2 法制度について

現行の法令の大部分は個別のカテゴリーの天然資源の管理に対処するものであり、天然資源全体、あるいは関連する諸問題に対処する包括的な法令ではない。また、水産資源等は現行の

法令の適用対象となっていない。微生物の保護や利用について適用される法令はない。

これら法令の大部分には保護のための措置が規定されているが、それらは保護地域やジーンバンク、生殖質の保存施設の設置、あるいは資源の輸出入を管理する措置に限られている。1993年に中国が CBD を批准して以降、いくつかの法令に CBD の重要な原則が組み込まれてきた。例えば、2000年種子法には、「生殖質資源に対する国家主権」の原則が盛り込まれている。しかし、利益配分の概念については、2005年に牧畜法が採択されるまでいずれの法律にも取り入れられていなかった。牧畜法は利益配分の概念に触れているが、そのための具体的な措置は規定していない。ただし、特許法の改正、家畜遺伝資源への ABS に関する条例の公布等、すでに実際的な措置が講じられている。

おわりに

中国は ABS に関する今後の具体的施策を現在、検討中であるが、WS での発表と情報交換を踏まえれば、以下のような方向性を持つのではないかとと思われる。

- ① 政府省庁の ABS 所管の分担体制は現状維持。現在の省庁による管轄分担を維持する。
- ② 中央政府の環境保護部が全体調整の役割を担当。環境保護部の下に国家 ABS 局を設置する。
- ③ 国家 ABS 委員会及び ABS 科学技術諮問委員会を設置する。
- ④ 中国人(内国人)に対する ABS 手続き：
学術用アクセスは地方自治体レベルでの申請・登録制とする。商業目的のアクセスは地方自治体レベルでの申請、国家レベルでの許可制とする。
- ⑤ 外国人に対する ABS 手続き：
国家 ABS 委員会(中央政府)への書面による申請を義務付ける。
- ⑥ 利益配分：
申請者と権限ある当局間での契約による。国内学術用アクセスは対象外とする。
- ⑦ 中国は、CBD 下で交渉されている ABS に関する国際的制度については、アクセスを規制しつつ利益配分により重点を置くものとしたい、との意向であると推測される。

日本にとって、中国との共栄と競争は避けて通れない道であるから、今後、時間をかけて「中国を知る努力」を積み重ねることが必要である。その一助として、ABS に関する日中交流による情報と意見の交換を行うことが、双方にとってプラスになると思われる。

セッション 1：生物資源及び関連する伝統的知識(TK)のための国際的制度の国際並びに国内実施における課題

- Prof. Gurdial Nijar (マラヤ大学)：ABS 国際的制度交渉と ABS 国内実施に対する意味
- Mrs Chee Yoke Ling(Third World Network): 知的財産権の意味

セッション 2：ABS 政策と立法における各国の経験

- Ms. Jojo Carino (フィリピン Tebtebba 財団): 世界と国内の TK と ABS に関する原住民の視点
- Mr. Geoff Burton (前オーストラリア環境省、現国連大学高等研究所コンサルタント): 遺伝資源及び関連する TK の ABS 政策と立法におけるオーストラリアの経験
- Mr. Wondwossen Sintayehu (エチオピア環境保護庁): 遺伝資源と関連 TK の ABS 政策と立法におけるアフリカとエチオピアの経験
- 炭田精造&最首太郎: 遺伝資源と関連 TK の ABS 政策と立法における日本の経験
- Dr. V. K. Gupta (インド CSIR): 遺伝資源と関連 TK の ABS 政策と立法におけるインドの経験
- Prof. Dayuan Xue (中国民族大学): 中国の ABS 問題に関する既存の政策と立法
- Prof. Tianbao Qin (武漢大学): 遺伝資源と関連 TK に関する中国の ABS 規制の起草状況と問題点
- Dr. A. Wilkes (World Agroforestry Cenyer 北京事務所、専門家): 地方での ABS 法の必要性和雲南省少数民族区域における利益配分の事例
- Ms Li Li (貴州原住民文化センター): 地方での ABS 法の必要性和貴州省少数民族区域における利益配分の事例

セッション 3: TK、定義、文書化及びデータベース

- Dr. V. K. Gupta: インドにおける TK の定義とデジタル・ライブラリーの紹介
- Ms. Jojo Carino : TK の概念と文書化の必要性に関する原住民の視点
- Dr. Lun Yi (雲南省生物多様性原住民知識センター): 雲南省における TK 分類、文書化、脅威及び保護行動の現状
- Mr. Wondwossen Sintayehu: エチオピアにおける TK の定義と文書化
- Mr. Geoff Burton: オーストラリアにおける TK の定義と文書化
- Prof. Gurdial Nijar: TK と ABS 問題－国際的及び国内的視点
- Prof. Dayuan Xue: 中国における TK の定義と分類システム
- Dr. Guo Luo (中国民族大学): 中国少数民族地域の民族グループにおける TK の文書化
- Dr. Mr. Cao Bing (中国民族大学): 中国の民族グループの TK データベースの確立
- Prof. Liu Xinming (国家伝統中国医学庁): 伝統中国医学の保護のための考察