

植物新品種保護と新品種開発の自由確保のための国際比較と法制度構築に関する研究
—産業法としての農業慣行との調整および公の担う役割—

神山智美

要旨：

序章：「種子・育種」に係る法政策の課題と分析の方法

序章では、日本における種子・種苗に関する法制度の現況と、国際情勢を把握した。領域は、国際法（条約関連）、行政法（産業法としての（旧）主要農作物種子法、種苗法、および農業政策）、知的財産権法（種苗法と特許法）など多岐にわたる。それらを踏まえて本稿で検討したのは、「種子・種苗育成者権の保護と研究開発の自由の確保のための国際的な品種登録制度」である。これに関しては、いくつかの領域との調整を図ったうえで、日本の農業政策が進むべき道筋を明らかにし、法制度整備の方向性を明らかにすることを本稿の目的とした。現場の「農業者の特権」・利益との調整と、民間と公（行政）の担う役割との明確化も本稿の射程としている。それらに先立ち、「農業者の権利」と「農業者の特権」についても正確な理解を試みている。

第1章から第3章までは第1部グローバル編とした。第1章では、植物新品種に適用される植物特許の仕組み、主に米国と EU における植物新品種保護の仕組みを概観した。各国間の仕組みの違い、および、バイオテクノロジーを施した生物に係る特許取得（発明の保護）という問題が大きく関わっており、それらの諸外国での取り扱いの違いを含めて検討した。第2章では、モンサント社（現バイエル社）のビジネスモデルと、同社の現況について分析し、我々が何を恐れるべきで何を恐れるべきではないのか（恐れる必要はないのか）という点について検討した。第3章では、各国間の植物新品種保護に係る扱いの違いもあるものの、育種研究を活性化するためには、登録品種については育種利用自由の原則が貫かれる必要がある。しかし、品種登録制度と特許制度における違いがある。前者においては、同原則は適用されるが、後者においては一般的ではないといえ、そこでの調整について必要な措置を検討した。

第4章は第2部リスク配慮編として、育種に関連する高度なバイオ技術、例として遺伝子組換え技術等に係るバイオハザード（生物学的危害）問題について検討した。

第5章から第7章までは第3部国内編とした。第5章では、（旧）主要農作物種子法の議論と、その後各道府県に引き継がれ、それらの一部で制定された種子（・種苗）条例について検討した。第6章では、同種苗法改正案は、法執行の側面を強化するための方策が盛り込まれており、これに至る事情および現行法における訴訟遂行における問題点等を検討した。第7章では、同種苗法改正案の検討を行い、「農業者の特権」との調整を検討し、農業者にも育種家にも資する法制度の在り方を検討した。

終章においては、各章における要旨を把握し、全体のまとめと、今後引き続き課題とすべき点等を明示した。

第1部グローバル編：

第1章 生物に係る発明に適用される諸外国の法制度

—植物に適用される主に米国と EU の特許システムの比較から

植物新品種保護に関しては、米国と EU が、それぞれ異なる仕組みをとっている。そこ

で、異なる仕組みをとる米国と EU における植物新品種保護の仕組みを検討した。各国間の法整備の歴史の違い、および、バイオテクノロジーを施した生物に係る特許取得（発明の保護）という問題が大きくかかわっていることを明らかにした。道徳性の検討が特許登録の可否判断に影響を与えない米国に対し、EU においては、EPC53 条 (a) および EU 指令 98/44 第 6 条 1 の道徳性（公の秩序または善良の風俗）の判断が問われることを確認した。加えて、EPC53 条 (b) および EU 指令 98/44 第 4 条 1 (a) は、動物と植物の品種の特許登録を否定しており、この趣旨は、育種研究促進のために、育種利用自由の原則が適用外となる特許登録品種を増やさないためであったとすれば、むしろ、特許登録品種も育種利用できるような仕組みを別途想定していく方が、科学の発展に適う自然な流れと思われる。

第 2 章 米国法における遺伝子組換え技術の導入と訴訟ビジネス

—モンサント社のビジネスモデルの検討—

米国では、植物品種保護法 (PVPA) の制定、ならびに、特許と植物特許法 (PPA) および PVPA との二重保護も認められたことから、植物特許および遺伝子組換え技術等の特許性は、確固たるものとなった。モンサント社は、契約違反の自家採種（増殖）を行っていた農業者に対する訴訟を多数起こしていた。これがプロパテント訴訟ビジネスであり、モンサント社が批判される一つの要因である。

モンサント社を買収したバイエル社は、モンサント社が製造した農薬グリホサートの発がん性等を争う訴訟の決着のために、100 億ドル以上の和解金を支払うことにより、ラウンドアップ製品に関連している約 12 万 5,000 件の訴訟の申立てのほとんどが解決されるとしている。つまり、訴訟ビジネスで成功した同社が、訴訟により敗退および撤退を余儀なくされていることが確認された。

プロパテント政策には賛同するものの、こうしたプロパテント訴訟ビジネスというモデルは生産的ではなく推奨できない。だが、同社の技術力や安全性への正確な判断がなされないままに、巨額の賠償金支払いが命じられたことには疑問も感じる。

それゆえ、遺伝子組換え食品に関しては食品表示、すなわち正確なトレーサビリティ（追跡可能性）とアカウンタビリティ（説明責任）の確保が必要である。

第 3 章 育種研究促進のための特許登録品種の研究免除の推進に係る一考察

—種苗法 21 条 1 項と特許法 69 条 1 項との比較および「育種利用自由の原則 (Breeder's Exemption)」の多面的検討—

育種研究における「育種利用自由の原則」の適用のためには、特許制度が一つの桎梏になる場面もあるため、主に特許法における研究免除の議論をもとに検討した。そのうえで、種苗法 21 条 1 項と特許法 69 条 1 項との比較、および食料・農業植物遺伝資源条約、UPOV 条約、TRIPS 協定などから、「育種利用自由の原則」が特許法においても適用されるための方策を提案した。

2020 年度種苗法改正案が 2020 年 12 月 2 日に可決され、育成者権を活用しやすくするための措置が導入された。品種登録制度への「特性表主義（クレーム主義）」導入もその一つである。とすれば、長期的には欧州型のように植物品種保護の特許の対象としないとする型をめざすことも可能であろう。ただし、既に制度として完備していること、および、知的財

産権が財産でありこれを一つのツールとして国際競争力を形成していくという政策を推進している点等を勘案すれば、米国の後発医薬品の販売許可申請のための研究に係る「ボーラー条項」を参考に、特許法に「育種利用自由の原則」を可能とする条項を加えることであろう。種苗法は特許法の特別法とは位置づけられず、また、原則として、特許法と品種登録制度の射程は異なっていると考えている。両法は相互補完的な仕組みであるため、両者ともに育種研究に有効な仕組みに改変されることが望ましい。

第2部 リスク配慮編：

第4章 遺伝子組換え技術の安全性判断に係る法的検討—バイオハザードの観点から

遺伝子組換え生物の使用については、遺伝子組換え生物等による生物多様性への影響を防止するため、カルタヘナ議定書が2000（平成12）年1月に採択され、2001（平成13）年9月に発効した。日本は、同議定書を2003（平成15）年11月に締結した。同議定書に対応するための国内法として、いわゆるカルタヘナ法が成立した。同法の規制方法は、GMOが生物多様性へ影響を及ぼさないかどうか事前に審査するもので、適切な使用方法についても規定されている。具体的には、同法では、GMOの使用形態を、二種類に分け、それぞれのアプローチで生物多様性への影響を防止している。

国内で提起されたバイオハザード訴訟の多くは、多くの訴訟が規制権限を有する行政に対して原告住民らが差止訴訟などの抗告訴訟を提起し、行政やバイオ研究機関等にリスク発生の蓋然性を基に損害賠償を請求するという形式で訴訟提起が行われている。決して規制権限を有する行政機関とバイオ研究を実施する研究機関側が、二項対立ではないことは、こうした訴訟における構図からも明白である（三面訴訟の様相を呈している。）。かといって、「行政・研究」対「市民」と捉えるのは早計であり、むしろバイオ実験施設がNIMBY（“Not In My Back Yard”：我が家の裏庭には御免）施設であると認識されて適切な対処がなされていないことが問題である。

こうした事態の解決は、それぞれの段階で、必要な関係者に情報公開と参画を求めながら、合意形成しつつ進めるしかないと思われる。ただし、現行では、この予防原則が十分には適用されていない。というのも、立証責任が、情報量も専門性も乏しい原告住民側のみに課せられているからである。

第3部 国内編：

第5章 種子法廃止と種子条例制定に関する一考察

—規定品種生産型の農業から脱却する地方行政と農業者

種子法（旧）は、主要農作物の優良な種子の生産および普及を促進するため、「種子の生産については場審査その他の措置を行うこと」を目的とする法律である。

同法の廃止の趣旨は、民間活力を最大限に生かした開発・供給体制にするために、地方自治体中心のシステムに切り替え、より民間活力を引き出すことを目指すことである。しかし、同法の廃止により、道府県による種子の生産（増殖）や普及の義務付け、および育種の予算確保の法的根拠もなくなることで、種子の生産量が減り、安定的な供給ができなくなり、種子の価格が上がることや、地域が育ててきたブランド米もなくなってしまうのではないかと懸念が高まった。種子にも市場原理が働くようになることで、グローバル種子メジャー

により、日本の種子市場に遺伝子組換え種子（GMO）が増えるとおそれまで取りざたされた。

筆者は、民間企業に品種改良を促し知的財産権の獲得をもたらす農業の国際競争力を高めることを意図する種子法廃止には賛同するが、その経緯については「急すぎた」と考える。弱体化している農業を取り巻く環境のなかで実際に農業を担う者への配慮を欠いており、各県の種子供給要綱や種子条例策定への動きを含めた全体像を見ることで、現場の農業者の了解を得られているにすぎないからである。そのため、いわゆる種子条例の制定は、種子法廃止反対派および行政の現場が、各地方において主体的に行動して制度構築をした成果と捉えることが可能であり、好意的に捉えている。さらに、この種子条例には、地域固有種の保全・保存等の条項も加えられた県もあり、各地域の特色豊かなものとなることを期待する。

「推奨された種子をもらって作付けする」という大規模工場型農業から脱却するというのも選択肢の一つであるということ、多くの農業者（農家）が自覚することが必要と考える。とすれば、民間活力を活かすための民間企業の伸長を背景に、公（行政）が果たすべき役割にも自ずと変化があるといえる。

第6章 2020年度種苗法改正案と品種登録制度に関する一考察

—主に育成者権侵害事例からの検討

2020年度種苗法改正案は、執行の側面からの改正が試みられたものであった。そこで、この種苗法改正案の前提事実として種苗法の違反事実の克服があるため、近年の違反事例を検討し、被害者救済の仕組みと実効性ある執行の確保のための論点を抽出した。そのうえで、国内および事例を探せる限りで国外における品種登録違反者への対処方法（裁判例）を整理した。そこでは、育成者権侵害事例の検討から、被害者救済のしくみ、品種登録違反者の登録品種の特性情報へのアクセスや「出願品種またはその出願品種と特性により明確に区別できない品種」に該当するか否かの判断のあり方（登録品種と被疑違反品種との同一性の判別のあり方）、および民事的救済の仕組みを検討した。

こうした前提事実となる違反事案のなかでも、問題視されているのは国内優良品種（ブランド品種）の海外流出であった。そこで、一定の高い評価を市場で得ている品種を地理的要件と関連させて保護する制度、例として地理的表示（GI）保護制度および地域団体商標等と比較しながら検討した。そのうえで、2020（令和2）年度の種苗法改正で取り入れられる「域外適用」についても整理した。以上を踏まえ、若干の考察を加えた。

1点目に、同改正案は、この執行の問題、とりわけ優良品種の海外流出の抑制目的を念頭に行われたものであるということが特徴である。この域外適用も規定した同種苗法改正案は、その執行力次第では、政府（行政）によって一事業者の育成者権を強力に守ってくれるものであるため、海外企業等に利用されやすくなるのではとおそれも抱く次第である。

2点目に、法執行のためには、正当な育成者権者が被疑侵害者の違法行為等を主張立証しやすくする仕組みの構築が必要になる。

3点目に、今回の種苗法改正案では、その執行に関して十分とは言えないと思われる部分があり、その整備が求められる。

4点目に、これまで訴訟で問題となっている植物体は、市場における商品価値が高いもの

である。折しも、品種登録制度における登録品種の識別（登録品種と被疑侵害品種の同一性の比較）については、植物体というものを、育成者権の存続期間にわたり、変異させずに保存・保管することの困難さが指摘され、「現物主義」から「特性表主義（クレーム主義）」への転換が図られた。そのため、「特性表（クレーム）」の仕組みの洗練化（登録審査の高度化、判別を容易にできるような方法の確立等）が目指されるであろうが、それとともに、紛争となりやすい品目における品種登録された現物の適切な（栽培方法によって植物体の特性値が異なることがあるのであればそれぞれの栽培方法における現物等）管理ができる仕組み（寄託先となっている種苗管理センターの設備等）の充実を求めたい。

5点目に、科学技術の発展は目覚ましく、本件に関わる領域では、合成生物学等の科学の発展により、科学的方法により登録品種を作成することが可能となってきた。それに、法制度が、どこまで追随し、必要に応じて制御できるかということが問われている。

6点目に、種苗法違反は「経済犯罪」という性質をもつものであるため、制裁には経済的なものがあると前述した。これに加え、刑罰、行政処分（水際対策のための未遂犯、教唆犯、幫助犯の規定含）、民事制裁、自主規制等を組み合わせて用いていくことが求められる。さらに、ここでもう少し広く環境犯罪であるという視点も持ちえないであろうかというのが今の課題である。

第7章 2020年度種苗法改正案から考える行政の役割と地方種苗行政の今後

本章では、同改正案の事実上の焦点とされた「自家採種（増殖）の許可制導入」について整理し検討を加えた。端的に言えば、いわゆる「農業者の特権」と育成者権との調整であり、「農業者の特権」と同改正案は、決して相矛盾するものではなく両立できるとの主張を展開するものである。ブランド品種保護について反対する意見はなく、むしろ議論の焦点は、その方策と「自家採種（増殖）の許可制導入」とのかかわりであったからである。そのうえで、行政の役割と地方種苗行政について考察した。

米国の *Penn Central Transportation Co. v. New York City*, 438 U.S. 104 (1978) 判決を参考に、「お互い様、互酬性 (Reciprocity)」の観点で検討を加えた。「農業者の特権」と「育成者権」が互酬性の関係にあるべき（排他的な権利である育成者権を没却しない）とする場合に、その相互要件を検討するに、育成者権のなかでも、特に良質の種苗の育成者権のみが、負担的制限を課せられる度合いが高いということになるということである。育成者権者が、農業者に対して自家採種（増殖）を「農業者の特権」を尊重し無償で許可することによって、当該育成者権者が受ける受益はほとんどない。ブレナン判事が示すように、良質の種苗の育成者権者という特定の者に他人以上の負担を課すことによって、この「農業者の特権」に基づく無償の自家採種（増殖）は成り立っていることになるのである。ただし、誰が育成者権者になろうとも、品種登録して育成者権者となった場合には等しく適用されるので、そうした点では公平といえる。

このような仕組みであれば、育種へのインセンティブ（動機付け）を高く保つことは難しく、民間の種苗業者や事業は育ちにくい。また、品種登録できた段階では、販売する種苗は、費用回収のためにもより高額とせねばならなくなる。初年度（初回）の販売分で、出来るだけ元を取る（開発費用に見合った収益を確保する）ことを可能とする価格を設定せねばならなくなる。とすれば、登録品種は、自ずと農業者には行き渡りづらくなると推測され、ポジ

ティブな成果は確認されにくい。「皆で我慢しあう、公共財の保持のために」、という大変美しい構想のようにも思えるが、品種開発を行う実力のある私人や機関には、育成者権を取得するインセンティブも少なく、お金の動きが確認できないため全体のシステムを市場経済のなかで回していくには合理的ではない。

「農業者の権利」の歴史の検討からも、「農業者の権利」は、バイオ・バイラシー(biopiracy)への対抗の概念であると考えられる。モンサント社を代表とするバイオ・バイラシー行為に対する脅威は広く周知されており、そのため、こうしたバイオ・バイラシーに対する概念としては有効であり、既に一定の程度で普及・確立をみている。

しかし、本稿で互酬性に関連して検討したように、「農業者の特権」をこの「農業者の権利」の一部であると説明して、先進国内における育成者権者と農業者との関係にそのまま取り入れてよいのかには大いに疑問がある。「農業者の特権」と「農業者の権利」は異なるものであり、「農業者の権利」の具体的な部分は、食料・農業植物遺伝資源条約(ITPGR)9条に規定されているにとどまり、UPOV条約は、「農業者の権利」については定めていないからである。

終章 終章として

法律のめざすものは正義と衡平であると考えている。その「正義」と「衡平」を、如何に保つかということが問われたテーマであった。

1点目に、農業慣行とされる自家採種(増殖)を「農業者の特権」として義務的規範と捉えるか否かである。この「農業者の特権」に何らかの権利性を見出した場合に、「育成者権」とのバランスを如何にとるかということが重要であった。「努力した人が報われる社会」というものが理想であり、その点では、育種家の育種へのインセンティブが保たれる社会であるべきであり、育成者権という知的財産権をないがしろにはできないと考えた。このように、法学には権利と権利との調整原理(バランス)としての価値観(正義)が必要になり、その正当性の確保が求められていることを実感する。

2点目に、科学技術の進展は法律の整備よりも速く、それに法律がどのように関わるのが可能かということが問われていると感じている。環境リスクをはじめとするその他のリスク管理については、往々にして予防原則の重要性が唱えられている。モンサント社の農薬グリホサートのがん訴訟のように、訴訟という場で技術の質やその使われ方の正しさが判断されるということを踏まえると、法律および司法の責任は重要である。プロパテント政策を支持し、科学技術を生かす仕組みを構築したいと考える。だが、パテント訴訟は、非生産的で人類の福利に貢献しえないと考えており、支持できない。

3点目に、本テーマでも、国内法と国際法という両カテゴリーの間で思案した。種苗産業における育種、増殖、販売等もグローバル化しており、企業間の競争も提携も同様である。そうしたところ、特許制度と植物新品種保護制度に関しては、EUと米国には違いが見られたことから、また、2020(令和2)年度改正種苗法には域外適用の条項が創設されたことから、運用と執行に関しても国際的な協働が求められてきている。

(8,000文字)

A Study of the International Variety Registration System for the Protection of Seed Breeder's Rights and R&D (Research and Development) Rights

: Coordinating Agricultural Practices in Industrial Law and the Role of Public Interest

KOHYAMA Satomi

Abstract:

In the introductory chapter, with the title " Legal Policy Issues and Analysis Methods related to 'Seeds / Breedings'", I study the current state of legal system on seeds and seedlings in Japan and the global current situation. These issues range from international law (convention-related), administrative law (e.g. Old Seed Act as industrial law, Plant Variety Protection and Seed Act, and agricultural policy), and intellectual property law (e.g. Plant Variety Protection and Seed Act and Patent Act). Based on them, the research content of this paper is the "International Plant Variety Registration System for Protecting Seed Breeder's Rights and ensuring Freedom of Research and Development." Regarding this point, after coordinating with several areas, it is required to clarify the path that Japan's agricultural policy should take and to develop it as a proper legal system. Therefore, this paper aims to discuss them from various angles. In this paper, an examination based on an accurate understanding of farmers' rights (ITPGR Article 9) and farmers' privileges (UPOV Article 15 (2)) in this field, and clarification of the roles played by the private sector and the public (administrative) are also covered in this paper.

Part 1 "International Edition" consists of Chapters 1 to 3.

Chapter 1 gives an overview of the mechanism of plant patents applied to new plant varieties, mainly the mechanism and scheme of protection of new plant varieties in the United States and the EU, " Study on the Legal systems of other countries applicable to inventions related to living things : Based on a Comparison of the US and EU Patent Systems that apply to Plants". Regarding this theme, the difference in the mechanism between countries and the problem of obtaining a patent (protection of invention) for organisms to which biotechnology has been applied are greatly related. Therefore, I examined the differences in handling in those foreign countries.

In Chapter 2, "A Study on the Introduction of Genetic Modification Technology into the US law and on the Pro-Patent Litigation Business : Examination of Monsanto's business model", I discuss the merits and demerits of genetic recombination technology and the litigation business. The main theme was the business model of Monsanto (currently Bayer). I analyze the company's business model and the current situation of the company, and consider what we should be afraid of and what we should not be afraid of.

In Chapter 3, I study breeding research under both the patent system and the variety registration system, "A Study on Promotion of Research Exemption of Patented Varieties to Promote Breeding Research : A Multifaceted Consideration of Plant Variety Protection

and Seed Act, Patent Act, and the 'Principle of Freedom of Breeding (Breeder's Exemption)". Although there are differences in the treatment of new plant varieties between countries, in order to activate breeding research, it is necessary to adhere to the principle of freedom of breeding and use for registered varieties. However, there are differences between the variety registration system and the patent system. That is, in the former, the principle applies, but in the latter it is not common. Therefore, I examined necessary measures for coordination between the two systems.

Chapter 4 is "A Legal Study on Safety Judgment of Genetic Modification Technology : From the Standpoint of View of Biohazard" and is the second part, Risk Consideration. In this chapter, I examined advanced biotechnology related to breeding, for example, biohazard (biological hazard) problems related to gene recombination technology.

Part 3 "Domestic Edition" consists of Chapters 5 to 7.

In Chapter 5, the title of " The Analysis of Seed Law Repeal and Seed Ordinance Enactment : Local Government and Farmers moving away from Production of Plant-Type Pressed Varieties", I discussed the abolition of the Old Seed Act, and then examined the Seed Ordinances that were passed on to each prefecture and enacted in some of them.

In Chapter 6, I discuss the enforcement of the Seedling Law under the title of " A Study on Revision of the Plant Variety Protection and Seed Act in 2020 and Variety Registration System: Mainly examining breeder's rights infringement cases". The Plant Variety Protection and Seed Act Amendment includes measures to strengthen the aspect of law enforcement, and examined the circumstances leading up to this and the problems in proceeding with proceedings under the current law.

In Chapter 7, I study a bill to amend the Seedling Law under the title of " A Study on the Role of the Government and the Future of the Seed, Breeding, and Plant Variety Protection Administration considering from the 2020's Revised Bill of the Plant Variety Protection and Seed Act". In particular, I study the coordination between "farmers' privilege" and "breeders' rights", and also study the ideal legal system that contributes to both farmers and breeders.

In the final chapter, I summarize the gist of each chapter, and clarify the points that should be discussed continually as issues in the future.