



RIETI Policy Discussion Paper Series 26-P-002

【WTO等国際通商判例解説④③】

**メキシコ—遺伝子組換え（GE）トウモロコシに関する措置—
—自由貿易、食料主権、先住民族の権利、そして科学の交錯—**

邵 洪範
一橋大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

【WTO 等国際通商判例解説④】

メキシコ—遺伝子組換え（GE）トウモロコシに関する措置
—自由貿易、食料主権、先住民族の権利、そして科学の交錯—*

邵 洪範（一橋大学）†

要 旨

本件は、メキシコが2023年の大統領令に基づき実施していた遺伝子組換え（Genetically Modified (GM) / Genetically Engineered (GE)）トウモロコシの使用を制限する特定の措置について、USMCAの諸規定に違反するとして米国が申立てを行った事例である。USMCAの紛争解決章の下で提起された初のSPS事案と位置づけられる。本質的には、GMトウモロコシの輸入に関する締約国の食料主権、特に人の健康、先住民族の権利、生物多様性を保護しようとする締約国の規制裁量と、遺伝子組換え生物（GMO）食品に対する市場アクセスの確保、すなわち、貿易自由化に関するUSMCA締約国の義務との衝突と調整が問題となった事例といえる。本件では、USMCAの下でSPS措置を「適切な危険性評価」に基づいて実施する締約国の義務、並びに、SPS措置の「必要性」及び「貿易制限性」に関する締約国の義務が主たる争点となった。他方で、本件措置については、在来種トウモロコシと密接に関連する先住民族の生計や食文化遺産の保全、及び先住民族の権利を保護するためのメキシコの法的な取り組みなどの非SPS上の目的を有するとも主張され、本件措置の非SPS上の目的に関わる側面については、「一般的例外条項」及び「先住民族権利例外」による正当化の文脈で検討が行われた。本件では、SPS章の下でなされた認定（特に危険性評価に関するもの）が、例外条項の援用に関するメキシコの主張にも不利に作用するなど、本件の様々な争点に影響を及ぼしている。本稿では、本件の経緯及び各争点に関する当事国の主張を確認した上で、パネルが提示した解釈について批判的に検討・考察する。なお、本件ではWTO法との類似性が見られるいくつかのUSMCAの条項につき、注目すべき解釈的アプローチが導入されており、本稿では、WTO紛争解決への示唆を念頭に置きつつ、このような解釈基準の意義についても検討・評価する。

キーワード：USMCA、WTO、SPS協定、危険性評価、risk analysis、遺伝子組換え、先住民

JEL classification：F13, F18, F53, K33

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

* 本稿は、（独）経済産業研究所におけるプロジェクト「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第VII期）」の成果の一部である。本稿の執筆に当たり、2026年1月16日に開かれた「第1回WTO判例・紛争解決制度研究会（第III期）」及び同年2月19日に開かれた経済産業研究所のポリシー・ディスカッション・ペーパー検討会の参加者から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

† ソウ ホンボム（So Hongbum）、一橋大学大学院法学研究科准教授／hb.so@r.hit-u.ac.jp

I. はじめに

本件¹は、メキシコが 2023 年の大統領令の下で実施していた遺伝子組換え (Genetically Modified, GM / Genetically Engineered, GE²) トウモロコシの使用を制限する特定の措置について、米国が USMCA (米国・メキシコ・カナダ協定) 第 9 章 (SPS 章) の諸規定に違反するとして、USMCA 第 31 章 (紛争解決章) に基づき申立てを行った事例である。USMCA の紛争解決章の下で提起された初の SPS 事案と位置づけられる。

なお、本件は、本質的には、GM トウモロコシの輸入に関する締約国の食料主権、特に、人の健康、先住民族の権利、生物多様性を保護しようとする締約国の規制裁量と、遺伝子組換え生物 (Genetically Modified Organisms, GMO / Living Modified Organisms, LMO) 食品に対する市場アクセスの確保、すなわち、貿易の自由化に関する USMCA 締約国の義務との衝突と調整が問題となった事例といえる。一般に GMO とは、現代の遺伝工学の技術 (バイオテクノロジー) の利用によって得られる遺伝子素材の新たな (自然に起こり得ない) 又は改変された組合せを有する生物 (植物、動物、又は微生物) を指すが³、特にトウモロコシの場合は、グリホサート (glyphosate) などの除草剤又は病害虫に対する耐性を強化させる用途で、種子の遺伝子構成が改変されることになる⁴。GMO 食品がもたらす人の健康への危険性や環境への影響、とりわけ生物多様性への影響は、国連食糧農業機関 (FAO) における重要な関心事項とされてきた⁵。

一方、食料主権 (food sovereignty) という概念は、「人びとが、生態的に適切で持続可能な方法で生産された、健康的かつ文化面において適切な食料を享受する権利、及び、人びとが自らの食料及び農業のシステムを定義する権利」と理解される⁶。同概念は、2018 年の「小農と農村で働く人びとの権利に関する国連宣言 (UNDROP⁷)」にも導入されており、ソフトローでありながら、

¹ Panel Established Pursuant to Chapter 31 of USMCA (*hereinafter* USMCA Dispute Panel), Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024).

² 本件において、申立国である米国は、一貫して「GE (Genetically Engineered)」を優先して使っている。他方で、被申立国のメキシコと本件パネルは、「GM (Genetically Modified)」を優先して使っている。本報告書では、別段の説明がない限り、両者を同義語として扱う。

³ World Health Organization (WHO), *Questions and Answers: Food, Genetically Modified* (2014), available at <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/food-genetically-modified>. なお、LMO に関する「生物の多様性に関する条約のバイオセーフティに関するカルタヘナ議定書」第 3 条 (g) 号の定義規定を参照。

⁴ Ernesto Hernández-López, “Corn War: A Trade Fight Between the United States and Mexico,” *Cardozo Law Review De Novo* 2024 (2024), p. 68.

⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *Genetically modified crops: Safety, benefits, risks and global status* (2022), Colombo, available at <http://www.fao.org/3/cb8375en/cb8375en.pdf>; see also, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), “Biotechnology, including genetically modified organisms,” in *Report of the Panel of Eminent Experts on Ethics in Food and Agriculture* (2000), available at <https://www.fao.org/4/x9600e/x9600e06.htm#TopOfPage>.

⁶ Hannah Wittman, “Food Sovereignty: An Inclusive Model for Feeding the World and Cooling the Planet,” *One Earth*, Vol. 6, No. 5 (2023), p. 474.

⁷ United Nations, *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, A/RES/73/165 (2018), available at <https://digitallibrary.un.org/record/1661560>.

その規範性が国際的に認識されつつある⁸。本件で問題となったメキシコの措置の根底には、トウモロコシに関する食料主権を確保したいという願望があったといえ、実際、本件措置の立案に際して、UNDROP の規範内容が相当な影響を及ぼしたとされる⁹。

メキシコ人にとってトウモロコシは、単なる食材料以上の意味を持ち、特にメキシコ人の農民や先住民、そして、メキシコ社会において相当な文化的価値を有するものと認識されている。マヤ文化及びアステカ文化に由来する伝説などの影響もあって、メキシコ人は自らをトウモロコシの子孫 (*los hijos e hijas del maíz*) と自負するほど、メキシコ人とトウモロコシの社会的・文化的な繋がりには根強い¹⁰。その中でも、特に 59 品種から成るとされる「在来種 (native)」トウモロコシは、先住民のアイデンティティの一部を構成するとされ、在来種トウモロコシを保護することは、メキシコ政府の重要な政治的・文化的な課題とされてきた。本件の発端となった、GM トウモロコシの使用を規制する措置が導入された背景には、このように、トウモロコシに関わるメキシコ特有の政治的・文化的・社会的な事情が存在する。

USMCA の SPS 章は、WTO 法の SPS 協定を踏まえながら、それを補強させることを目的とし (第 9.3 条 (b) 号)、締約国間のコミュニケーション、協議、及び協力を強化させる (同 (c) 号) ことや、締約国間の SPS 措置に関する透明性を向上させる (同 (e) 号) ことを同章の主要な目的として掲げている。また、科学に基づく国際的な基準、指針、及び勧告を開発・採用することを奨励し、かつ、締約国がこれら国際的な基準等の実行を推進すること (同 (f) 号) を強調している。これらの趣旨・目的は、SPS 章の実体的義務として具体化されており、本件では、後述するように、本件措置の協定整合性を評価するにあたり被申立国にとって利用可能であった「国際的な基準・指針等」の存在が重要な判断基準として用いられている。一方、本件では、WTO・SPS 協定の適用に際して参考になり得る重要な解釈が提示されており、その意味で、WTO 法への示唆を念頭に置きながら本件パネルの解釈を評価することにも一定の意義があると考えられる。

まず、SPS 章に関しては、SPS 措置を「適切な危険性評価」及び「科学的な原則」に基づいて実施する締約国の義務を定める第 9.6.3 条 (国際的な基準又は適切な危険性評価に基づくこと)、

⁸ 同宣言の前文は「食料主権の概念が、多くの国と地域で、人びとが自らの食と農のシステムを決定する権利として、さらには、人権を尊重し、環境に配慮し持続可能な方法で生産される健康かつ文化面において適切な食への権利として、定義され活用されている」ことを確認している。また、同宣言第 15 条では、食料主権に関する農民等の権利と加盟国の義務を定めている。例えば、同条 5 項では「加盟国は、小農と農村で働く人びとと連携し、自治体、全国、地域、国際レベルにおいて、適切な食への権利、食料保障、食料主権、そして本宣言に含まれる権利を促進し擁護する、持続可能で公正な食のシステムを促進し保護するための公共政策を構築する。加盟国は、自国の農業、経済、社会、文化、開発に関わる政策が、本宣言に含まれる権利の実現に合致したものになるよう仕組みを構築する」と定めている。

⁹ Virginia Petrova Georgieva, “Peasant and Indigenous Communities Right to Food Sovereignty under International Economic Law: Reflections on the US-Mexico Genetically Modified Corn Dispute,” *Brazilian Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3 (2024), p. 143.

¹⁰ *Ibid.*, p. 151.

第 9.6.8 条（適切な危険性評価の実施）及び第 9.6.6 条（b）号（科学的な原則に基づくこと）、並びに、SPS 措置の「必要性」及び「貿易制限性」に関する締約国の義務を定める第 9.6.6 条（a）号（必要な限度においてのみ適用すること）及び第 9.6.10 条（必要以上に貿易制限的でないこと）の適用・解釈が主要な争点となり、本件パネルは、これら条項の法的基準・要件を提示しながら、本件措置の整合性を検討した。

他方で、本件措置は、GM トウモロコシから人及び植物（在来種トウモロコシ）の生命・健康を保護するという SPS 上の目的のほかにも、在来種トウモロコシと密接に関連する先住民族の生計や食文化遺産の保全、及び先住民共同体の権利を保護するためのメキシコの法的な取り組みなどの SPS 以外の追加的な目的を有すると主張され、本件措置の SPS 以外の目的に関わる側面については、「一般的例外条項（第 32.1 条＝ガット第 20 条を準用）」及び「先住民族権利例外（第 32.5 条）」による正当化の文脈で検討が行われている。その意味で、本件は、SPS 協定のみならず、ガット第 20 条式の例外条項に関する先例としても一定の価値を有するといえ、実際、いくつかの注目すべき解釈が提示されている。

本件の結果としては、米国が提起した SPS 章のすべての争点について、メキシコの義務違反が確認され、「先住民族権利例外」を含む例外条項による正当化も認められなかった。本件の結果を受けて、メキシコ政府は、本件措置の効力を停止し、パネルの決定に従うことを宣言しているが¹¹、他方で、本件の結果については、食料主権、先住民族の権利、生物多様性のような価値を擁護する一部の市民社会などから、本件パネルがこれらの価値の保護を軽視したとの批判も寄せられている¹²。本件パネルは、前提として、在来種トウモロコシと密接に関わる先住民族の権利及び生計を保全するというメキシコの正当な規制目的を評価し、また、これに関する国内法・国際法上のメキシコの取り組みを尊重すると強調した。しかし、これらの規制目的の正当性とは別に、メキシコが自ら合意・締結した USMCA に SPS 章が設けられている以上、貿易に影響を及ぼし得る SPS 措置を講じるに際しては、同章が求める「科学的な原則」に関する要件を充足しなければならない。その核心たる義務は、「国際的な基準」又は「適切な危険性評価」に基づいて SPS 措置を採用することであるが、メキシコはかかる義務を SPS 章と整合的な形で履行できなかったというのがパネルの決定の趣旨である。本件において、メキシコは「予防原則」に依拠しながら¹³、本

¹¹ Office of the United States Trade Representative, “United States Welcomes Mexico’s Actions Towards Resolving USMCA Biotech Corn Dispute,” Press Release, February 6, 2025, available at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2025/february/united-states-welcomes-mexicos-actions-towards-resolving-usmca-biotech-corn-dispute>.

¹² Institute for Agricultural & Trade Policy, “Civil Society Groups Condemn USMCA Dispute Ruling on Mexico’s Corn Restrictions,” December 20, 2024, available at <https://www.iatp.org/PR-usmca-corn-dispute-ruling>.

¹³ 本件措置（2023 年大統領令）の基盤となったとされる 2020 年大統領令は、食料主権、食料自給、生物文化的多様性、及び人の健康を保護することを主たる目的とし、特に GM トウモロコシに関しては、在来種トウモロコシ、ミルパ（milpa= 伝統的農業）、農民共同体、及びメキシコの食文化の保護をその目的としていた。かかる目的の根拠は、国際法における予防原則（precautionary principle）にあつ

件措置の必要性を力説したが、パネルは、本件措置が SPS 章でいう暫定的措置ではなく、また、予防原則によって SPS 章における締約国の実体的義務が免れることはない結論づけている。

本件パネルの検討の中で特に注目しておきたいのは、SPS 章に関する争点の文脈でなされた認定、すなわち、メキシコより科学的根拠（特に適切な危険性評価）が提示されていないという事実が、本件措置の非 SPS 上の目的と関わる例外条項の適用・解釈においてメキシコの抗弁を退ける主要な要因の1つとなるなど、本件の様々な争点にまたがって影響を及ぼしている点である。後述するように、本件は、貿易的価値の推進、食料主権、先住民族の文化・伝統の保全、そして、科学的原則に関する各争点が密接に交錯し、相互に影響を及ぼしているのが特徴的である。

本稿では、本件の手続的な経緯、各争点に関する両当事国の主張、及びパネルの検討内容を確認した上で、WTO 法の解釈的な文脈への示唆を含めて、本件の主要内容及び解釈について批判的に考察・評価することとしたい。

II. 本件の手続的経緯

メキシコ政府による「2023 年大統領令」の発出	2023 年 2 月 13 日
技術的協議の要請（米国 → メキシコ） （USMCA 第 9.19.2 条）	2023 年 3 月 6 日
技術的協議の実施	2023 年 3 月 30 日
協議の要請（米国 → メキシコ） （USMCA 第 31.2 条及び第 31.4 条）	2023 年 6 月 2 日
協議の実施	2023 年 6 月 29 日
パネル設置の要請（USMCA 第 31.6.1 (a) 号）	2023 年 8 月 17 日
審理の開催	2024 年 6 月 26 日～27 日
パネルの初期報告書（Initial Report） （USMCA 第 31.17.1 条）	2024 年 9 月 30 日
パネルの最終報告書（Final Report）	2024 年 12 月 20 日

パネリスト：Christian Häberli 氏（議長）（スイス国籍）（抽選により、米国が指名権を行使）

Hugo Perezcano Díaz 氏（メキシコ国籍）（米国が指名）

Jean Engelmayer Kalicki 氏（米国国籍）（メキシコが指名）

たとされる。他方で、米国は、各国が予防原則の下で、GMO 産品のようなバイオテクノロジー産品の輸入を規制できるようになることを憂慮し、それが GM トウモロコシを規制するメキシコの本件措置について問題提起するに至った主要な動機となったとされる。詳細は、Ernesto Hernández-López, “Racializing Trade in Corn: México Fights Maíz Imports and GMOs,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 25, No. 2 (2022), pp. 273-275 を参照。

III. 本件の背景

A. 規制の背景

メキシコでは、2005年に導入された遺伝子組換え生物のバイオセーフティ法（2005年バイオセーフティ法（2005 Biosafety Law））及び2008年に導入された同法の施行規則（2008年バイオセーフティ規則（2008 Biosafety Regulations））により GM 製品の輸入と取引が規制されている（35）。

この枠組みに基づき、GM 製品の輸入及び取引については、(1) 環境への放出（すなわち、植え付け（栽培、planting））を目的とするものか、(2) 人の消費及び動物飼料を含むその他の用途を目的とするものかによって異なる要件が課されている（36）¹⁴。

後者に関する GM 製品（GM トウモロコシを含む）の輸入及び取引のためには、メキシコの関連当局からの「承認（authorization）」が必要である。新たな GM 製品の承認申請には、当該 GMO の使用又は消費が人の健康に及ぼし得る危険性に関する研究（その無害性に関する科学的・技術的情報を含む）の提出が伴わなければならない。2008年バイオセーフティ規則においては、当該研究に含めるべき情報の要件が詳細に規定されている（36）。一度承認された GM 製品は、当該生物を含む製品及びそれらから派生する製品を含めて、自由に商業化及び輸入が行われ得るとされる（37）。

他方で、植え付けに関しては、1998年にメキシコが GM トウモロコシの商業的栽培について事実上のモラトリアムを導入し、これが2005年まで有効であった。その後の集団訴訟の結果として、2013年にメキシコの裁判所は仮差止命令（preliminary injunction）を発し、司法監督の下で、GM トウモロコシを環境中に放出する商業許可の発給を一時的に停止し、実験段階にある GM トウモロコシの放出についてのみ許可を与えることを命じた（以下「モラトリアム」という）。2021年には、最高裁判所が、集団訴訟手続の結果が出るまで GM トウモロコシの商業的な植え付けに対する仮差止命令を維持することを確認している（38）。

一方、2020年4月13日、メキシコは「在来種トウモロコシの振興及び保護に関する連邦法（Federal Law for the Promotion and Protection of Native Corn）（以下、在来種トウモロコシ法（Native Corn Law））」を制定した。同法は、その目的として、在来種トウモロコシ及びその継続的多様化（constant diversification）に関する生産、商業化及び消費の活動を「文化及び文化的権利に関する一般法（General Law of Culture and Cultural Rights）」第3条に従い、文化的表現（cultural manifestation）として宣言することなどを掲げている（39）。

¹⁴ 本文中の括弧内の数字は別段の説明がない限り、パネル報告書におけるパラグラフ番号を意味する。以下同様。

在来種トウモロコシ法は、在来種トウモロコシを、次のように定義する（40）。

先住民族、生産者及び農民が、自ら選抜した種子又は交換により入手した種子から、継続的な進化・多様化をさせながら栽培してきた又は栽培している、トウモロコシの品種で、生物多様性の知識及び利用に関する国立委員会によって特定されるもの。

B. 2020 年大統領令（The 2020 Decree）

2020 年 12 月 31 日、メキシコは、除草剤の化学成分であるグリホサート（glyphosate）の使用を段階的に代替し、2024 年 1 月 31 日までにそれを完全に代替することを目的とする大統領令（以下、「**2020 年大統領令**」）を発出した（41）。

2020 年大統領令で表明されている懸念事項は、グリホサート及びそれを含む農薬に関するものであったが、GM トウモロコシ（グリホサートで処理されたか否かを問わず）に関する条項も含まれていた。第 5 条は、次のように定めていた（43）。

環境省、天然資源省、保健省、農業及び農村開発省、及び国立科学技術審議会は、遅くとも 2023 年上半期までに、メキシコにおける農薬の有効成分としてのグリホサート及び遺伝子組換えトウモロコシの使用を回避するため、法令の改正を推進しなければならない。

なお、同大統領令の**第 6 条**は、関連当局に対し、メキシコの食料自給政策を考慮しつつ、2024 年 1 月末までにメキシコ国民の食生活における GM トウモロコシの「完全な代替（total substitution）」を達成するために、人の消費を目的とする GM トウモロコシ製品に関する承認を取り消し、及び、新たな承認を与えないよう（revoke and refrain）指示していた（45）。

同大統領令の移行規定第 6 条は、「本大統領令に従わない場合には、行政責任に関する一般法（General Law of Administrative Responsibilities）の規定に基づく相応の行政上の責任を生じさせる」と規定していた（46）。

C. 2023 大統領令発出以前の協議

2023 年 1 月 30 日、米国は、USMCA の SPS 章第 9.6.14 条に基づき、農業バイオテクノロジーに関するメキシコの措置、特に 2020 年大統領令について、「その理由の説明」及び「関連する適切な情報」を求める旨の書面による正式な要請をメキシコに送付した（47）。

メキシコは、2023年2月14日に回答し、その前日（2月13日）に発出された2023年大統領令を指しながら、2020年大統領令を廃止（repealed）したことを伝えた（48）。

後述する通り、メキシコは、2023年大統領令が2020年大統領令に対する米国の意見を踏まえて作成されたものであり、そのため2023年大統領令自体が、先の協議に対する回答であるとの立場をとっている。これに対し米国は、2023年大統領令が採用される前に意見を述べる機会が与えられなかったとして、メキシコの立場を否定している。この点に関する当事国間の意見の相違については、以下の関連節で具体的に検討することとする（49）。

D. 2023年大統領令（The 2023 Decree）

2023年大統領令は、GM トウモロコシを「国内外の規則において定義される、特定のバイオテクノロジー技術の使用によって生成された、新たな遺伝的組み合わせ（novel genetic combination）を構成するトウモロコシ」と定義している。2023年大統領令は、3つの種類のトウモロコシを確認している（52）。

人の消費用のトウモロコシ：ニシュタマリゼーション製法（nixtamalization）又は製粉加工を通じて、人が消費することを目的とするトウモロコシであり、いわゆるドウ（dough=生地）又はトルティーヤ（tortilla）として使用されるもの。

人の消費を目的とする産業用（industrial use）GM トウモロコシ：人の消費を目的とする GM トウモロコシであり、前項に記載されたもの以外の、産業利用される前の段階のもの。

飼料用 GM トウモロコシ：畜産及び水産養殖分野において、動物の飼料として使用されることを目的とする GM トウモロコシ。

米国は、2023年大統領令の第6条及び第7条により導入された特定の措置を問題視する（54）。

第6条は、以下のように定めている（55）。

バイオセーフティ当局は、その権限の範囲内において、関連の法規に従い、食料安全保障及び食料主権（food security and sovereignty）へ貢献することを目的として、並びに、在来種トウモロコシ、ミルパ（milpa=伝統的農業）、生物文化的多様性、農民共同体、食文化遺産及び人の健康を保護するための特別措置として、

I. 遺伝子組換えトウモロコシ種子 (seeds) のメキシコ環境への放出に関する許可を取り消し、及び、今後許可を与えないものとする。

II. 人の消費を目的とする遺伝子組換えトウモロコシ穀粒 (grain) の使用に関する承認を取り消し、及び、今後承認を与えないものとする (shall revoke and refrain)。

III. 本大統領令の目的に関連する適用法令の改正を、国家科学技術審議会 (The National Council of Science and Technology) と連携して、推進しなければならない。

米国は、メキシコにおける GM トウモロコシの植え付けに関するモラトリアムを明文化した第 6 条 1 項については問題提起しない。しかし、米国は、第 6 条 2 項の措置について問題提起している (56)。

一方、第 7 条は、以下のように定める (57)。

連邦行政府の各機関は、飼料用及び人の消費を目的とする産業用の遺伝子組換えトウモロコシについて、段階的な代替 (gradual substitution) を達成するための措置を講じるものとする (will carry out the actions)。

前項に言及されている代替が達成されるまでの間、連邦衛生リスク保護委員会は、飼料用及び人の消費を目的とする産業用の遺伝子組換えトウモロコシについての承認を与えることができる (may)。ただし、メキシコで当該トウモロコシを使用する者は、それが本大統領令第 2 条 3 項で想定されている用途に供されないことを確保する責任を負うものとする。

第 8 条は、第 7 条の履行手続について、次のように定める (58)。

飼料用及び人の消費を目的とする産業用の遺伝子組換えトウモロコシの国内における段階的な代替のための代替措置の実施は、国の食料自給政策と統合的な供給充足基準に基づき、科学的原則及び関連する国際的な基準、指針又は勧告に従って行われるものとする。関連する科学研究が実施されることとし、そのために連邦衛生リスク保護委員会が共同研究計画を取りまとめ (integrate)、同委員会の調整の下、遺伝子組

換えトウモロコシの消費及び健康への潜在的な被害に関する研究を、当該機関及び他国の同等の機関によって実施するものとする。

第7条及び第8条のいずれも、「段階的な代替」という用語が意味する手順や順序については明確にしていない。しかし、メキシコは、この「代替」が2023年大統領令第8条に基づく危険性の評価が完了するまでは開始できず、また開始されないと指摘する。これに対して米国は、メキシコが主張するこうした順序は文言自体から明らかではなく、いずれにせよ第7条は、段階的な代替を義務づけることにより、将来行われるあらゆる危険性評価の結果を予断するもの（prejudges）であると反論する。パネルは、第8条が、第7条を理解する上で関連していることを認め、これらを「第7条・第8条の措置」として扱う（59）。

最後に、同大統領令第10条は、次のように定める（60）。

本大統領令の規定に対する連邦行政府の各機関による不履行は、行政責任一般法の定めに従い、所定の行政上の責任を生じさせるものとする。

E. 2023年大統領令発出以降の協議

上記の通り、2023年大統領令の発出後、米国は同大統領令の特定の側面について協議を要請し、2023年6月29日、米国とメキシコは協議を実施した（カナダも参加）（61）。

F. トウモロコシの用途と用語に関する明確化

メキシコによると、2023年大統領令の第6条2項で言及されている、ニクスタマリゼーション製法又は製粉工程（最小限の加工食品）を通じて人が消費するトウモロコシは、主に「ホワイトコーン（white corn）」と呼ばれる種類である。他方で、第7条及び第8条で言及されている、人の消費を目的とする産業用や動物飼料用のトウモロコシは、主に「イエローコーン（yellow corn）」として知られている種類である。米国がメキシコに輸出しているのはホワイトコーンよりもイエローコーンの方がはるかに多いという点で争いはない。メキシコは、ホワイトコーンの生産については実質的に自給できていると主張している（62）。また、米国で栽培されているトウモロコシの大部分はGMトウモロコシであり、米国には輸出目的でGMトウモロコシと非GMトウモロコシを分別又は表示するための義務的な仕組みが存在しないという点についても、両当事国は同意している（63）。

メキシコは、メキシコにおいて人々が GM トウモロコシを直接消費しない理由として、(i) 現在、メキシコでは GM トウモロコシの栽培が許可されていないこと、(ii) 人の直接消費に用いられるホワイトコーンについては、メキシコが概ね自給できていること、(iii) メキシコは大量のトウモロコシ (GM トウモロコシを含む) を輸入しているものの、それらは一般に、人の直接消費に適さない他の最終用途向け (イエローコーンを含む) であることを指摘する (68)。

いずれにせよ、メキシコの主張は、輸入される GM ホワイトコーンが、「伝統的な種子交換の慣行」を通じて、「非意図的に植え付け用に転用される」可能性があり、その結果、導入遺伝子の浸透 (transgenic introgression¹⁵) が発生し、食品中に導入遺伝子タンパク質 (transgenic proteins) が含まれる事態につながりかねない、というものである (70)。

メキシコは、提出書面において、先住民族の伝統的な農業慣行の一部とされる、「伝統的な、非公式の種子交換 (traditional, informal exchange of seeds)」についても言及している。メキシコがトウモロコシに関連する種子交換を規制しているかどうかについて、メキシコは、(1) 「公式な又は商業的な種子交換 (すなわち、種子取引)」と (2) 上記の「伝統的かつ非公式な種子交換」を区別しているとし、「種子の生産、認証、取引に関する連邦法 (Federal Law on Seed Production, Certification and Trade)」が種子の交換を規制していると指摘しながらも、「当該法は、非公式な種子交換を含めて、農村・先住民族共同体の使用法及び慣習を認識している (recognizes) が、それを規制しようとはしていない」と確認している (76)。

¹⁵ GM トウモロコシと非 GM トウモロコシの間で組換え遺伝子 (modified genes) が移転すること。

IV. 本件の措置、付託事項、解釈規則、及び立証責任

A. 本件の措置

本件は、第 6 条 2 項の措置及び第 7 条・第 8 条の措置に関するものである。米国は、2023 年大統領令によって導入されたその他の措置については問題提起していない (77)。

B. 付託事項

パネルの付託事項は、**USMCA 第 31.7 条**に定められている (78)。

(a) examine, in the light of the relevant provisions of this Agreement, the matter referred to in the request for the establishment of a panel under Article 31.6 (Establishment of a Panel); and

(b) make findings and determinations, and any jointly requested recommendations, together with its reasons therefor, as provided for in Article 31.17 (Panel Report).

(a) 本協定の関連規定に照らし、第 31.6 条（パネルの設置）に定めるパネルの設置の要請に付された問題を検討すること、及び

(b) 第 31.17 条（パネル報告書）に規定する認定及び裁定、並びに共に要請された勧告を、理由を付して行うこと

C. 解釈に関する規則

USMCA 第 31.13.4 条に従い、パネルは、USMCA を「条約法に関するウィーン条約 (VCLT) 第 31 条及び第 32 条に反映されている、解釈に関する国際法上の慣習的規則に従って」解釈しなければならない。第 31 条によると、「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする」とされる (79)。

D. 立証責任

USMCA 第 31 章（紛争解決）のための手続規則 (RoP) 第 14 条は、**立証責任の配分**について

次のように定める（80）。

1. 他の締約国の措置が本協定に違反する (inconsistent with) ... と主張する申立国は、その違反 ... を立証する責任を負う。
2. 措置が本協定の例外又は積極的抗弁の対象となると主張する被申立国は、当該例外又は抗弁が適用されることを立証する責任を負う。

V. 当事国の請求及び抗弁

米国は、第 6 条 2 項の措置及び第 7 条・第 8 条の措置（あわせて「本件措置」又は非公式には「問題となっている措置」）が、USMCA の「SPS 章」及び「物品に関する内国民待遇及び市場アクセス章」におけるいくつかの規定に違反すると主張する。これに対してメキシコは、米国の主張を否定し、本件措置は USMCA に整合的であると主張する（81）。

なお、メキシコは、仮に本件措置が USMCA に違反すると認定されたとしても、(1) USMCA 第 24.15.2 条（貿易と生物多様性）の下で正当化される、(2) 1994 年関税及び貿易に関する一般協定（以下「ガット」）第 20 条 (a) 号及び (g) 号における例外に該当する、又は (3) USMCA 第 32.5 条（先住民族例外）における例外に該当する、と主張する。

これに対して米国は、(1) USMCA 第 24.15.2 条は積極的抗弁を提供する例外として機能しない、(2) メキシコはガット第 20 条の要件を満たしていることを立証していない、及び (3) メキシコは USMCA 第 32.5 条の要件を満たしていない、と主張する（82）。

仮にパネルが、本件措置に USMCA 第 32.5 条の例外が適用されると認定した場合、米国は、USMCA 第 31.13.1 条 (b) (iii) の規定に基づき、USMCA 第 2 章又は第 9 章の下で米国が合理的に享受できると期待していた利益が、第 31.2 条 (c) 号（いわゆる、非違反）に従って無効化又は侵害されていると判断するよう求める。これに対してメキシコは、本件措置は第 31.2 条 (c) 号の適用範囲には含まれないと主張する（83）。

A. 第 9.2 条：SPS 措置か

1) 関連規定

USMCA 第 9.2 条は、SPS 章の適用範囲を次のように定める。

This Chapter applies to all sanitary and phytosanitary measures of a Party that may, directly or indirectly, affect trade between the Parties.

本章は、締約国間の貿易に直接又は間接に影響を及ぼし得る（may）、締約国のすべての衛生植物検疫措置について適用する。

第 9.1 条は、世界貿易機関（WTO）の衛生植物検疫措置の適用に関する協定（SPS 協定）付属書 A における定義を組み込んでいる。付属書 A・1 項では、SPS 措置を次のように定義する。

1. 「SPS 措置」とは、次のことのために適用される (applied) 措置をいう。

- (a) 有害動植物、病気、病気を媒介する生物又は病気を引き起こす生物の侵入、定着又はまん延によって生ずる危険から加盟国の領域内において動物又は植物の生命又は健康を保護すること。
- (b) 飲食物又は飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素又は病気を引き起こす生物によって生ずる危険から加盟国の領域内において人又は動物の生命又は健康を保護すること。
- (c) 動物若しくは植物若しくはこれらを原料とする產品によって媒介される病気によって生ずる危険又は有害動植物の侵入、定着若しくはまん延によって生ずる危険から加盟国の領域内において人の生命又は健康を保護すること。
- (d) 有害動植物の侵入、定着又はまん延による他の損害を加盟国の領域内において防止し又は制限すること。

衛生植物検疫措置には、関連するすべての法令、要件及び手続を含む。特に、次のものを含む。

最終製品の規格

生産工程及び生産方法

試験、検査、認証及び承認の手続

検疫(動物若しくは植物の輸送に関する要件又はこれらの輸送の際の生存に必要な物に関する要件を含む。)

関連する統計方法、試料採取の手続及び危険性の評価の方法に関する規則

包装に関する要件及びラベル等による表示に関する要件であって食品の安全に直接関係するもの

2) 当事国の主張

【米国の主張】

米国は、本件措置が、(i) SPS 措置であり、(ii) 締約国間の貿易に影響を及ぼし得るため、USMCA の SPS 章が適用されると主張する (87)。

まず、第 9.2 条における第 1 要素に関して、米国は、2023 年大統領令の「主たる目的」には「健康及び健康な環境に対する権利、在来種トウモロコシに対する権利、... 及び、栄養のある、十分かつ質の高い食事の確保」が含まれているため、両措置 (第 6 条 2 項の措置、及び、第 7 条・第 8 条の措置) とともに SPS 措置に該当すると主張する。米国は、措置が複数の目的を有し得るという事実は、当該措置の SPS 措置としての分類に影響を与えないと指摘する (88)。

他方、第9.2条における第2要素に関しては、米国は、第6条2項の措置が「特定の目的の下でGM トウモロコシのメキシコへの輸入を禁止している」ことから、国際貿易に影響を及ぼし得ると主張する。第7条・第8条の措置に関しては、当該措置が「産業用のGM トウモロコシの輸入を制限することを意図している」ことから、国際貿易に影響を及ぼし得ると主張する（100）。

【メキシコの主張】

メキシコは、本件措置が人の健康又は在来種トウモロコシの生命又は健康を保護するために適用する限りにおいて、SPS 措置の定義に該当することを原則として認める。しかしながら、メキシコは、2023年大統領令により導入された措置は、在来種トウモロコシに関連する SPS 以外の追加的な目的、すなわち、「ミルパ (milpa)」の保護、食文化遺産の保護、及び先住民族に対する義務の履行、といった目的をも達成しようとする」と主張する（89）。

他方で、第7条・第8条の措置に関しては、メキシコは、それがSPS 協定付属書A・1項でいう「適用された (applied)」措置ではないため、SPS 措置の定義に該当しないと主張する。メキシコによると、2023年大統領令第8条で想定されている科学的研究の場合、それを遂行するための日程がまだ決まっていないという（90）。さらに、「段階的な代替」を開始するための規制的又は行政的な仕組みに関しては、メキシコは、(i) 当該仕組みを調整し実施するためには多数の手続を完了する必要があること、(ii) その過程は相当の時間及び資源を要すること、そして (iii) 現時点ではいかなる手続も着手されていないことを挙げながら、そのような仕組みを遂行することは、しばらくは不可能であると主張する（91）。

メキシコは、「第7条の文言は強制的な (forcefully) 表現で起草されてはいるが、それは第8条に基づいて要求される関連する科学的研究の結果を予断するものではなく、予断することができるわけでもない」といいながら、「第7条の指示 (instructions) が、第8条における条件及び要件を無意味又は不要なものとするのではない」指摘する。さらに、「飼料用・産業用 (食品加工用) のトウモロコシについて、関連する科学的研究によってGM トウモロコシを非GM に代替する必要性が認められない旨結論づけられた場合には、「段階的な代替措置」は第7条及び第8条に従って実施され得ず」、その結果、当該措置を実施すること自体、不可能になると付け加える（95）。

メキシコは、パネルが第7条・第8条の措置をSPS 措置であると判断する場合には、代替的主張として、当該措置は、USMCA 第9.6.4条 (c) 号及び第9.6.5条、並びにSPS 協定5.7条の意味における「暫定的措置 (provisional measure)」に該当すると主張する。特に、メキシコは「2023年大統領令においては、第7条及び第8条に定められた要件に対応するために、すべての時限要件が撤回された」と強調し、これは、USMCA 第9.6.5条に含まれている「一層客観的な危険性の評価のために必要な追加の情報を得よう努めること」及び「必要な情報を取得した後、危険性の評価を完了すること」といった要件と整合的であると主張する（96）。

第 9.2 条における第 2 要素に関しては、メキシコは、2023 年大統領令がメキシコにおける GM トウモロコシの「使用 (use)」を規制するものであり、いかなる輸入規制も構成しないと主張する (101)。

【米国の反駁】

米国は、第 7 条・第 8 条の措置が「適用される」措置ではないとのメキシコの主張を否定し、当該措置は適用される措置に該当すると主張する。その理由として、当該措置が遺伝子組み換え トウモロコシの代替を最終的な結果として義務付けており、大統領令という形で定められ、これに従わない機関に対しては行政的制裁を課していることを挙げる。米国によれば「当該措置は市場に強力な信号を与えており、明らかにその『科学的』調査を予断している」という。米国は、当該措置がその明確な指示 (dictate) にもかかわらず実施されない可能性があること、又は、実施されるとしてもその時期が不確定であることは、何ら保障にもならないと付け加える (98)。

さらに、米国は、第 7 条・第 8 条の措置の文言には時限が設けられておらず、したがって現在効力を有する、最終的かつ採用された措置であることから、USMCA 第 9.6.5 条の意味における暫定的措置には該当しないと主張する。米国によると、第 9.6.5 条は、証拠が不十分であることが立証されることに加え、証拠の不十分性を解消して実際の危険性評価を行うための後続措置についての具体的な計画が「合理的な期間内に」行われていることを要件として求めるが、メキシコはそのような後続措置を実施したことを証明できていない (99)。

3) パネルの検討

パネルは、2023 年大統領令において、メキシコが採用する各種措置の基礎となる複数の異なる目的について言及していることに留意する。これらの目的の一部は、SPS 上の関心事項（すなわち、人及び植物の生命及び健康の保護）に関連する一方、その他の目的は、SPS 上の関心事項に関連しない（例えば、生物文化的資源及び農民共同体）。しかしながら、メキシコ自身も認めているように、ある措置が SPS 上の保護のほかに、追加的な目的を有しているという事実は、それが SPS 措置に該当しないことの根拠にはならない。むしろ、当該措置が少なくとも部分的に SPS 上の目的によって動機づけられており、かつ、「締約国間の貿易に直接又は間接に影響を及ぼし得る」ものである場合には、USMCA 第 9 章の要件が適用される SPS 措置に該当する。同時に、USMCA は、SPS 措置が同協定に整合的でない場合であっても、その非 SPS 上の目的が特定の例外に該当する限りにおいて、正当化され得る可能性を認めている (102)。

a. 第6条2項の措置

USMCA 第9.2条は、2つの要件で構成される。すなわち、(a) 締約国のすべてのSPS措置であること、(b) 国際貿易に直接又は間接に影響を及ぼし得ること、である(104)。第1要件に関しては、両当事国は、第6条2項の措置が、人及び植物の生命を保護するために適用された措置であり、SPS措置に該当することに同意している(105)。しかしながら、第2要件に関しては、両当事国の意見に相違がある。基準が「貿易に影響を及ぼし得る(may)」であることから、パネルの見解では、第6条2項の措置がこの基準を満たすのは明らかである。当該措置が「すでに」認識可能な程度で貿易に影響を及ぼしているかどうかは、決定的ではない(106)。

2023年大統領令第6条1項は、実質的にGMトウモロコシの商業的栽培を永久的に禁止している。これにより、GMトウモロコシは、国内の種子であれ、承認を得て輸入された外来産の種子であれ、メキシコ国内で合法的に栽培することはできない状況である(107)。つまり、第6条2項の措置によって影響を受けるGMトウモロコシの大部分(人の直接的消費に供されるもの)は、メキシコ国内で栽培されたものではなく、米国を含む外国から輸入されるものとなる。したがって、第6条2項がメキシコにおける既存の規制体系に加える唯一の新たな要素は、輸入の制限となる。かかる輸入制限が法的(*de jure*)制限かどうかについて両当事国間で争いはあるものの、事実上(*de facto*)の制限であることは明白である。いいかえれば、第6条2項がGMトウモロコシの輸入を明示的に規制する形で表現されているか否かにかかわらず、それが輸入に影響を及ぼし得る措置であることは明白である(108)。これらの理由により、パネルは、第6条2項の措置が第9.2条の意味におけるSPS措置に該当すると認定する(109)。

b. 第7条・第8条の措置

まず、メキシコは、第7条・第8条の措置が、まだ「適用された」措置ではなく、いかなる実施措置も講じられていない段階にあることから、SPS措置の定義の範囲に含まれないと主張する。パネルは、これに同意しない。SPS協定付属書A・1項の定義には「適用される(applied)」という用語が用いられており、例えば、「動物又は植物の生命又は健康/人の生命又は健康を保護するために適用される措置」などとされている。しかしパネルは、「保護するために...適用される」という文言における「適用される(applied)」を、Australia-Apples事件の上級委員会の解釈と同様に、措置とSPS目的との間の関連性(link)を示すものとして解釈する。この文言は、ある時点における措置の実施段階の程度を区別する趣旨で用いられたものではない(111)。

2023年大統領令第7条における「段階的な代替を達成するための措置を講じるものとする」という文言は、関連する当局に対する指示であり、これらの文言は、「講じ得る」又は「講じる

かどうかを考慮する」というようには解されない。さらに、第7条は、連邦行政府である大統領より発出された大統領令に含まれている。同条は、段階的な代替を効果的に達成するための行政命令であり、第10条は、当該命令に従わない当局に対して行政的制裁を課すことを定めている(112)。さらに、第7条が「段階的な代替」を想定しているという事実は、当該指示の強制的な性質を変えるものではない(113)。最後に、第8条に想定されている科学研究をまだ実施していないという事実は、第7条が、人及び植物の生命及び健康の保護を目的として、GM トウモロコシの段階的な代替を強制的に指示している (forcefully orders) という事実を変えない(114)。

したがって、パネルは、第7条・第8条の措置が SPS 協定付属書 A・1 項の意味における SPS 措置に該当し、USMCA 第9.2条における SPS 措置の第1要素を満たすと認定する(115)。

第9.2条における第2要素、すなわち「SPS 措置が締約国間の貿易に直接又は間接に影響を及ぼし得るか否か」に関しては、パネルは、飼料用及び人の消費を目的とする産業用の GM トウモロコシに関するメキシコの政策の方向性と最終的な結果、つまり、これらの産品を非 GM トウモロコシに代替することについて、第7条・第8条の措置が「市場に強力な信号を発信している」との米国の意見に同意する。さらに、第7条・第8条の実施に関する具体的なタイムラインがまだ定まっていないという事実、又は、その実施のために、まだ予定されていない科学研究の結果を待つことになる可能性があるという事実は、当該措置が締約国間の貿易に影響を「及ぼし得る」という事実を変えるものではない(116)。

パネルは、メキシコの代替的な主張、すなわち、第7条・第8条の措置が SPS 措置に該当するとしても、それは、第9.6.4 (c) 及び第9.6.5 条の意味における「暫定的措置」に該当するとの主張にも同意できない。「暫定的措置」は、その定義上、「一時的な」ものであり、「暫定的な」ものである。しかし、2023 年大統領令には、第7条によって指示されている GM トウモロコシから非 GM への「段階的な代替」というのが、一時的又は暫定的なものであることを示唆する内容は一切含まれていない(118)。最後に、パネルは、暫定的措置に関する主張の文脈において、メキシコが予防原則 (precautionary principle) に言及している点に注目する。しかし、仮にメキシコが第7条・第8条の措置を導入する際に予防原則に依拠していたとしても、それによって当該措置が USMCA 第9.2条の下で SPS 措置に該当しなくなるわけではなく、また、第9.6.5条における一時的要件 (temporal requirement) を迂回できるわけでもない。パネルは、予防原則に基づくメキシコのさらなる主張については、後ほどの関連節において検討することとする(119)。

以上の理由により、パネルは、第7条・第8条の措置が「適用される」措置に該当し、USMCA 第9.2条の適用範囲に含まれると認定する。また、報告書の現段階において、当該措置は USMCA 第9.6.4 (c) 条及び第9.6.5条に基づく暫定的措置の要件を満たしていないと判断する(120)。

B. 危険性評価と科学的原則に関する第 9.6.3 条、第 9.6.7 条、第 9.6.8 条及び第 9.6.6 条 (b) 号

1) 関連規定

メキシコの SPS 措置が国際的な基準、指針又は勧告に基づいていないという点で、当事国の間で意見の相違はない。これに関し、メキシコは、自身の適切な保護水準 (appropriate level of protection, ALOP) を満たすものは存在しないと主張しており、そのため、人、動物又は植物の生命又は健康に対する、それぞれの状況に応じて適切な危険性評価を実施したと主張する。

第 9.6.3 条、第 9.6.7 条及び第 9.6.8 条は、危険性評価の実施に関連する規定であるため、一緒に検討されなければならない (122)。

第 9.6.3 条は、次のように定める。

Each Party shall base its sanitary and phytosanitary measures on relevant international standards, guidelines, or recommendations provided that doing so meets the Party's appropriate level of sanitary or phytosanitary protection (appropriate level of protection). If a sanitary or phytosanitary measure is not based on relevant international standards, guidelines, or recommendations, or if relevant international standards, guidelines, or recommendations do not exist, the Party shall ensure that its sanitary or phytosanitary measure is based on an assessment, as appropriate to the circumstances, of the risk to human, animal, or plant life or health.

各締約国は、自国の適切な衛生植物検疫上の保護水準 (適切な保護水準) を満たす限りにおいて、衛生植物検疫措置を、関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとる。衛生植物検疫措置が関連する国際的な基準、指針又は勧告に基づいていない場合、又は、そのような国際的な基準、指針、又は勧告が存在しない場合には、当該締約国は、衛生植物検疫措置を人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の評価であってそれぞれの状況に応じて適切なものに基づいてとることを確保する。

第 9.1.2 条 (定義規定) は、「関連する国際的な基準、指針又は勧告」を次のように定義する。

relevant international standards, guidelines, or recommendations means those defined in paragraph 3(a) through (c) of Annex A of the SPS Agreement and standards, guidelines, or recommendations of other international organizations as decided by the SPS Committee;

「関連する国際的な基準、指針又は勧告」とは、SPS 協定附属書 A・3 項 (a) から (c) に定義されたもの、及び SPS 委員会が決定したその他の国際機関の基準、指針又は勧告を意味する。

SPS 協定附属書 A・3 項 (a) から (c) は、次のように定める。

「国際的な基準、指針及び勧告」とは、次のものをいう。

(a) 食品の安全については、食品規格委員会 (Codex Alimentarius Commission) が制定した基準、指針及び勧告であって、食品添加物、動物用医薬品及び農薬の残留物、汚染物質、分析及び試料採取の方法並びに衛生的な取扱いに係る規準及び指針に関するもの

(b) 動物の健康及び人畜共通伝染病については、国際獣疫事務局 (International Office of Epizootics) の主催の下で作成された基準、指針及び勧告

(c) 植物の健康については、国際植物防疫条約事務局 (Secretariat of the International Plant Protection Convention) の主催の下で同条約の枠内で活動する地域機関と協力して作成された国際的な基準、指針及び勧告

第 9.6.8 条は、次のように定める。

In conducting its risk assessment and risk management, each Party shall:

(a) ensure that each risk assessment it conducts is appropriate to the circumstances of the risk to human, animal, or plant life or health, and takes into account the available relevant scientific evidence, including qualitative and quantitative data and information; and

(b) take into account relevant guidance of the WTO SPS Committee and the relevant international standards, guidelines, and recommendations of the relevant international organization.

危険性の評価及び危険性の管理を実施するにあたり、各締約国は、

(a) 自国が実施する危険性の評価が、人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の状況において適切であることを確保し、定性的及び定量的データと情報を含む、利用可能な関連の科学的証拠を考慮する。

(b) WTO の SPS 委員会における関連する指針、並びに、関連する国際機関における関連する国際的な基準、指針、及び勧告を考慮する。

第 9.6.7 条は、次のように定める。

Each Party shall conduct its risk assessment and risk management with respect to a sanitary or phytosanitary regulation within the scope of Annex B of the SPS Agreement in a manner that is documented and provides the other Parties and persons of the Parties an opportunity to comment, in a manner to be determined by that Party.

各締約国は、SPS 協定附属書 B の範囲における衛生植物検疫上の規制に関して、文書化された方法で、かつ、他の締約国及び当該締約国の関係者 (persons) に意見を述べる機会を与えるように、自国が定める方法で危険性の評価及び危険性の管理を実施する。

SPS 協定附属書 B・脚注 5 は、附属書 B の範囲に含まれる「衛生植物検疫上の」規制として、次のように規定する。

加盟国は、採用されたすべての衛生植物検疫上の規制（注）を、利害関係を有する加盟国が知ることのできるように速やかに公表することを確保する。

注： 衛生植物検疫措置のうち一般的に適用される法令等をいう。

第 9.6.6 条 (b) 号は、次のように定める。

Each Party shall ensure that its sanitary and phytosanitary measures:

(b) are based on relevant scientific principles, taking into account relevant factors, including, if appropriate, different geographic conditions;

各締約国は、自国の衛生植物検疫措置を、

(b) 異なる地理的な条件（もし適切であれば）を含む、関連する事項を考慮しつつ、関連する科学的な原則に基づいてとることを確保する。

2) 当事国の主張

a. 第 9.6.3 条：関連する国際的な基準等又は危険性の評価に基づくこと

【米国の主張】

米国は、USMCA の SPS 章における基本原則の 1 つは、すべての SPS 措置が科学的根拠を有していなければならないという点であり、この要件を充足する上で、危険性評価は極めて重要であると（131）、本件措置の場合、(1) 関連する国際的な基準、指針又は勧告、又は (2) 「適切な」危険性評価のいずれにも基づいていないため、USMCA 第 9.6.3 条に違反すると主張する。米国は、USMCA 第 9.1 条及び SPS 協定付属書 A・3 (a) から (c) 項に含まれる定義に言及しながら、適用されるべき国際的な基準は、食品安全については食品規格委員会（以下、Codex）に、また、植物の健康については国際植物防疫条約（IPPC）に基づき定められたものであり、メキシコは本件措置の実施にあたりこれらの基準に従わなかった（failed to follow）と主張する（132）。

食品安全 (food safety) に関しては、米国は、「モダンバイオテクノロジー応用食品のリスク分析に関する Codex 原則 (Codex Principles of the Risk Analysis of Foods Derived from Modern Biotechnology¹⁶) (以下、Codex 原則)」、及び「組換え DNA 植物由来食品の安全性評価の実施に関する Codex ガイドライン (Codex Guideline for the Conduct of Food Safety Assessment of Foods Derived from Recombinant-DNA Plant¹⁷) (以下、Codex ガイドライン)」を参照しながら、これら 2 つの文書が、「GE 産品に関連する危険性の管理措置を講じるに際して、先に危険性評価を実施することの重要性を強調している」と指摘し、メキシコがそのような危険性評価を一切 (any) 実施していないと主張する (133)。

植物の健康 (plant health) に関しては、米国は、「植物検疫措置は技術的に正当化されなければならない」と規定する IPPC¹⁸の前文、有害動植物のリスク分析を求める IPPC の「病害虫リスクアナリシスに関する枠組み (Framework for pest risk analysis¹⁹) (以下、ISPM 2)」、及び、改変

¹⁶ Codex, *Principles for the Risk Analysis of Foods Derived from Modern Biotechnology*, CAC/GL 44-2003 (2003).

¹⁷ Codex, *Guideline for the Conduct of Food Safety Assessment of Foods Derived from Recombinant-DNA Plants*, CAC/GL 45-2003 (2003).

¹⁸ International Plant Protection Convention (IPPC) (1997).

¹⁹ International Plant Protection Convention (IPPC), *International Standard for Phytosanitary Measures (ISPM) No.2: Framework for pest risk analysis* (2007).

された生物のための病虫害リスク分析 (pest risk analysis, PRA) に関する基準を含み、かつ、当該分析をケースバイケースで実施することを求める「検疫病虫害のためのリスクアナリシス (Pest risk analysis for quarantine pests²⁰) (以下、**ISPM 11**)」を参照する (134)。

【メキシコの主張】

これに対し、メキシコは、メキシコが設定した適切な保護水準 (ALOP) を満たす関連する国際的な基準が存在しないことから、第 6 条 2 項の措置は USMCA 第 9.6.3 条と整合的であると主張する。そのために、「メキシコにおける人の生命又は健康、及び植物の生命に対する危険性の状況に照らして適切であり、かつ、科学的証拠に基づく」危険性評価を実施したと主張し、以下の資料を参照する。それらは、国立人文学科学技術審議会 (National Council of Humanities, Sciences and Technologies, CONAHCYT) より 2020 年に作成された、「グリホサート及び GM 作物に関する科学的記録 (Scientific Record on Glyphosate and GM Crops) (以下、**2020 年資料 (2020 Dossier)**)」、及び、遺伝子組換え生物のバイオセーフティに関する省庁間委員会 (Interministerial Commission on Biosafety of Genetically Modified Organisms, CIBIOGEM) が維持・管理する、「国家バイオセーフティ情報システムのデータベース (The National Biosafety Information System database) (以下、**SNIB データベース**)」である。メキシコは、自国の危険性評価が SPS 協定付属書 A・4 項の基準を満たしていると主張する (135)。

メキシコによると、危険性評価の結果が問題の SPS 措置を十分に正当化しているか、又は、合理的に支持している場合、SPS 措置は危険性評価に基づくものと認められるという (136)。メキシコは、自国の危険性評価について、「比較的最近の、関連性のある、独立した、かつ信頼性の高い専門的情報源による科学的証拠に基づいており、(i) メキシコにおける GM トウモロコシの直接的な消費によって生じる人の健康への危険性、及び (ii) GM トウモロコシの非意図的な、無許可かつ制御不能な拡散を通じた、導入遺伝子の流入 (transgenic contamination) がメキシコの在来種トウモロコシにもたらす危険性を十分に立証するものである」と主張する。さらに、これまでに相当数の新しい GM トウモロコシの品種を承認してきた、メキシコの定期的な承認手続について、メキシコは、それが自国の懸念に対応するのに不十分であると指摘している。メキシコによれば、現行の承認手続は、導入遺伝子由来タンパク質による毒性や、最小限加工食品における除草剤の蓄積などを考慮していないという (138)。

GM トウモロコシの直接的な消費から人の健康を保護するために、メキシコは、「ゼロリスク (zero risk)」の ALOP を設定したと主張する。メキシコは、「GM トウモロコシの粉粒中に含まれている、導入遺伝子由来タンパク質やグリホサートといった汚染物質及び毒性物質の存在は十分

²⁰ International Plant Protection Convention (IPPC), *International Standard for Phytosanitary Measures (ISPM) No. 11: Pest risk analysis for quarantine pests* (2013).

に記録されており、また、それらの汚染物質及び毒性物質による健康への悪影響は科学的にも証明されている」としながら、自国の ALOP は状況に応じて最も適切なものであると主張する(140)。これに基づき、メキシコは、「Codex 原則」及び「Codex ガイドライン」に関する米国の主張を否定する。例えば、メキシコは、トウモロコシにおけるグリホサート残留物に関する Codex 最大残留基準 (MRLs) について、「メキシコ特有の状況において適切ではないか、関連性を有するものではない」と指摘しながら、当該基準は、導入遺伝子由来タンパク質の毒性や、「GM トウモロコシから作られる最小加工食品におけるグリホサート及び導入遺伝子由来タンパク質の残留物を摂取することによる累積的な危険性」の影響も考慮するものではないと主張する。特に、メキシコは、「トウモロコシ由来食品に含まれるグリホサート残留物の危険性に対応する Codex 最大残留基準 (MRL) は存在しない」と指摘する (141)。

メキシコは、第 6 条 2 項の措置が、「導入遺伝子由来の殺虫性毒素 (insecticidal toxins)、除草剤耐性 (pesticide-resistant) を有する GM 酵素 (enzymes)、その他の GM 由来物質、及び GM トウモロコシの栽培に使用される高濃度の農薬 (浸透性 (systemic) グリホサートを含むが、これに限らない) に由来する残留物の摂取を含む、GM トウモロコシの穀粒を直接消費することに関連して生じる危険性の全範囲に対応している」と強調し、「すべての GM トウモロコシの穀粒には、こうした種々の汚染物質や毒性物質が含まれている」と指摘する。さらに、メキシコは、GM トウモロコシに関連する危険性は「個別に存在するのではなく」、むしろ「トウモロコシ穀粒の市場、及び人々の食生活において累積・蓄積されていく」ため、個々の GM トウモロコシ産品 (event) の危険性を個別的に評価・管理することは、「メキシコにおける人の健康に対する危険性を実質的又は効果的に対応できるものではない」と付け加える。例えば、GM トウモロコシの穀粒を用いて生産された生地から作られるトルティーヤには、その配合の定かでない複数の異なる GM トウモロコシ品種が含まれることになる。そのため、当該トルティーヤには、その総量と配合の定かではない、導入遺伝子由来タンパク質、及び農薬の残留物が含まれることになる。このような条件下で生じる人の健康への危険性は、トルティーヤやそれに類する食品が、長年にわたり日常的にかつ大量に消費されることによって、増幅されることになる、というのがメキシコの説明である (142)。

一方、在来種トウモロコシの保護に関しては、メキシコは、より低い保護水準を設定したと主張しながらも、第 6 条 2 項は、複数の目的を追求するものであり、人の健康を保護するためのより高い「ゼロリスク」の保護水準は、在来種トウモロコシの保護のためのより低い保護水準と重複すると指摘する (143)。メキシコは、「輸入産の穀粒は発芽可能な種子であり、成長して組換えタンパク質を発現することができるため、GM トウモロコシの穀粒が在来種トウモロコシに対して導入遺伝子を拡散する潜在的な経路になり得る」ことが科学的証拠によって示されていると主張する。さらに、メキシコは、GM トウモロコシ種子の栽培が在来種トウモロコシにとって最

大の危険性の源であると指摘し、GM トウモロコシの商業的栽培に対するモラトリアムにもかかわらず、導入遺伝子の浸透が依然として行われていると指摘する。この文脈において、メキシコは、2004年に環境協力委員会（Commission for Environmental Cooperation）によって作成された報告書（**2004年 CEC 報告書**）を参照しながら、同報告書の結論が「危険性評価によって評価されており、本件措置を立案するに当たり基礎となった」と主張する（144）。メキシコはさらに、伝統的な農業慣行の下で、「在来種トウモロコシへの非意図的な遺伝子汚染が種子ストックに定着し、収穫サイクルを繰り返すたびに拡散していく。他の農家や地域社会との種子交換を通じて、この汚染は伝統的な種子流通システム及び穀物流通市場を通じてメキシコ全土に広がり得る」と付け加えている。メキシコによると、米国及びカナダ（EUなどの地域を含む）における産業型農業（industrial agriculture）を対象とした国際的な基準、勧告及び指針は、GM トウモロコシの非意図的かつ制御されない拡散を通じた、導入遺伝子の流入によってもたらされる在来トウモロコシへの危険性について対処するものではないという（145）。

以上を踏まえて、**メキシコは、IPPC 及び ISPM 11 に規定されている国際的な基準は、メキシコの状況において適切なものではないと主張する**。メキシコは、いずれにせよ、ISPM 11 が当事国に対して「利用可能な選択肢、及びリソースの制約がある範囲内で正当化可能な、かつ、実行可能な、安全性の必要水準を達成すること」を求めていると指摘した上で、自国の「危険性評価及び危険性管理の戦略」は、この要件に適合していると主張する（146）。

他方で、間接的な消費（indirect consumption）、すなわち、GM トウモロコシを飼料として与えられた動物由来の産品や、産業用として加工された GM トウモロコシ産品の消費に起因する危険性から人の健康を保護することに関しては、メキシコは、第7条・第8条の措置がまだ実施されていないことを改めて強調する（147）。

【米国の反駁】

以上のメキシコの主張に対し、米国は、人の健康への危険性に関しては、「食品添加物 ... 農薬の残留物、及び汚染物質」に関連する Codex の基準を明示している SPS 協定付属書 A・3 項 (a) の規定を参照しながら、「メキシコが実際に Codex の基準、及び、自国のバイオセーフティ法・規則に従っていたのであれば、懸念される危険性を評価したはずである」と主張する（150）。その意味で、米国は「Codex 及び IPPC の基準は、メキシコ特有の状況によって不十分なものとなる」とのメキシコの主張を否定し、「これらの基準は、特定の国の状況に不適合な（ill-suited）、柔軟性を欠く（inflexible）指針ではない」と主張する（152）。

いずれにせよ、米国は、たとえ関連する国際基準が存在しない場合であっても、メキシコは自国の措置を有意義な危険性評価に基づいて実施する必要があったと主張する。米国は、WTO パネルの報告書に依拠しつつ、「危険性評価は、利用可能な科学的証拠（たとえば、関連する毒性及

び曝露のデータ)を衡量し、対象となっている特定の危険性に関する説明を提供し、かつ、問題となっている特定の GE が安全とみなされるか否かに関する説明を提供するものでなければならぬ」と主張する(157)。米国の主張の核心は、「累積的な危険性の評価を実施するための確立された方法論と評価方法 (methodologies and assessment techniques) が存在」しており、「メキシコは、GE トウモロコシの穀粒の消費による累積的な摂取上の危険性に関する自国の主張を評価するために、危険性評価を実施するべきであった」というものである(160)。

植物の健康に関する危険性に関しては、米国は、なぜ IPPC 基準がメキシコの農業慣行の文脈で適切でないかをメキシコが説明していないと主張する。つまり、米国は、特に IPPC 11 を参照しながら、IPPC (国際植物防疫条約) の基準が「植物ペスト (plant pest) のリスクが存在するか否か、また、他の植物への疾病や損傷といった潜在的又は実際の害を、その経済的・環境的な影響の評価を含めて、方法論的に評価するための枠組みを提供している」とした上で、「メキシコは、IPPC の基準に少しでも合致するような文書を一切提示していない」と指摘する(161)。

米国は、メキシコより提示された危険性評価、すなわち、「**2020 年資料 (2020 Dossier)**」及び「**SNIB データベース**」は、**適切なものでなく、USMCA が定義するところの危険性評価に該当しないと主張する**。特に米国は、「2020 年資料」が、食品中の導入遺伝子又はグリホサート残留物の存在を主張するわずか 1 本の論文のみに言及している点を指摘する。また、その論文においても、食事摂取やそれに関連する危険性の評価は一切行われていないと指摘する。さらに、メキシコが依拠しているその他の論文についても、米国は、それらが「無作為な文献調査」にすぎず、「関連する国際基準又は USMCA における危険性評価の定義に整合的な危険性評価を構成するものではない」と主張する(162)。その意味で、米国は、第 6 条 2 項の措置が「科学に基づく措置ではなく、むしろ科学的な正当性なしに輸入を不当に制限する SPS 措置である」と主張する(165)。

在来種トウモロコシに対する危険性について、米国は、食品又は飼料用として輸入される GM トウモロコシによって、メキシコの在来種トウモロコシが実際にどのような被害に直面するか、メキシコが説明していないと主張する。口頭審理において米国は、メキシコが GM トウモロコシだけを標的とする一方、メキシコ国内に存在する多数の非在来種トウモロコシに対しては、在来種の保護に関するいかなる措置も講じていない点を指摘し、メキシコが保護しようとするトウモロコシの範囲が実際にはどのようなものなのかについて、次のように疑問を呈した(166)。

「…メキシコは近年、年々進むトウモロコシの多様化や、新たな作物及び品種の試験を在来種トウモロコシ及び先住民の伝統の一部として説明し始めている。米国は、交雑を通じてあらゆるトウモロコシ種子に進化が生じること自体を疑わないが、こうした説明は、在来種トウモロコシ品種の保護を持ち出すメキシコの主張を根底から揺るがすものである。」

「メキシコはいったい何を保護又は保全しようとするのか。...もしそれを 59 種類の在来種から成る現時点の遺伝的構成として狭く捉えるならば、メキシコ自身の説明によれば、遺伝的構成の変化はすでに在来種の本質的な特徴とされるため、メキシコはそもそも、その保存すら試みていないことになる。他方で、もし遺伝的変化が容認されるのであれば、メキシコがいったい何を保護又は保全しようとしているのか、また、その保護・保全に対する具体的な脅威は何なのかが不明である。」

米国は、メキシコが依拠する 2004 年 CEC 報告書についても、それが時代遅れ (outdated) であり、「科学的な正確性を欠いている」とした上で、「メキシコはいまだに、導入遺伝子の浸透によって在来種トウモロコシに生じるとされるいかなる危険性についても、それを裏付ける植物ペストの危険性評価を提示していない」と主張する (167)。

さらに、第 7 条・第 8 条の措置に関しては、米国は、USMCA の下で適用可能な基準として明示的に認められている Codex 及び IPPC の国際基準の関連性をメキシコが既に否定しており、危険性評価に対するメキシコの考え方 (conception) は科学的原則を無視 (flouts) するものであることが明らかであると指摘する (169)。

b. 第 9.6.8 条：危険性評価の実施

【米国の主張】

以上の理由により、米国は、メキシコが USMCA 第 9.6.8 条の意味における危険性評価を実施していないと主張し、したがって、本件措置は同条に違反すると主張する。特に、米国は、危険性評価は「科学的データ」に基づき、「適切な科学的方法 (sound scientific methods)」を用いて、「ケースバイケース」で実施され、その結果として採られる SPS 措置は「技術的に正当化される」ものでなければならないと強調する。米国は、メキシコによる危険性評価は、これらのいずれの原則にも従っていないと主張する (170)。

【メキシコの主張】

メキシコは、自国が SPS 協定付属書 A・4 項と整合的な危険性評価を実施したとの立場を堅持する。メキシコは、自国の危険性評価が人の健康及び在来種トウモロコシの遺伝的多様性 (genetic diversity) との関連で、「状況に応じて適切であり、かつ、利用可能な科学的証拠を考慮したもの」とであると主張する (171)。

c. 第 9.6.7 条：意見を許容するような方法で危険性評価を実施すること

【米国の主張】

米国は、もしメキシコが危険性評価を実施したとしても、メキシコは米国に対し、当該危険性評価又はその結果としての危険性管理について意見を述べる機会を与えなかったため、本件措置は USMCA 第 9.6.7 条に違反すると主張する。特に、米国は、GM トウモロコシに関連する措置については、米国とメキシコの間で長年にわたり議論が行われてきたことを指摘しながら、その間、メキシコが「2020 年資料 (2020 Dossier)」又は「SNIB データベース」のいずれを自国の危険性評価として特定したことは一度もなかったと主張する。また、米国は、メキシコが危険性管理 (risk management) のプロセスに関するいかなる文書をも特定していないと付け加える (172)。

【メキシコの主張】

メキシコは、「2020 年資料 (2020 Dossier)」が 2020 年 8 月に 国立人文学科学技術審議会 (CONAHCYT) のウェブサイト上で公開され、Twitter にも投稿され、メディアでも言及されたことから、自国の措置は USMCA 第 9.6.7 条に違反するものではないと主張する。メキシコは、「2020 年資料 (2020 Dossier)」が 2020 年大統領令の立案に影響を与えたこと、その中のいくつかの点について米国が異議を唱え、これが協議の対象となったことを指摘する。次いで、メキシコは、「2020 年資料 (2020 Dossier)」が独自のタイトルの下で公表されたこと、また、「SNIB データベース」は当時も現在も公開されていることを強調し、特に、2020 年大統領令に関する議論の文脈において、米国は「2020 年資料 (Dossier)」及びその内容について通知を受けていたと指摘しながら、これは、USMCA 第 9.6.7 条の要件を満たすのに十分であると主張する (173)。危険性管理に関しては、メキシコは、USMCA 第 9.6.7 条には、別個的な危険性管理のプロセスを導入することを義務付ける規定は存在しないと主張する。この点に関して、メキシコは、米国が「2020 年大統領令の範囲についてメキシコと協議し、意見を提供した際に、検討中の危険性管理措置について意見を述べる機会を有していた」ことを改めて主張する (174)。

d. 第 9.6.6 条 (b) 号：関連する科学的な原則に基づくこと

【米国の主張】

米国は、メキシコの措置が USMCA 第 9.6.3 条に従って国際的な基準、指針、又は勧告に基づいておらず、また、適切な危険性評価にも基づいていないため、第 9.6.6 条 (b) が要求する「関連する科学的な原則 (relevant scientific principles)」にも基づいていないと主張する (175)。これに関して、米国は、WTO パネルが「締約国が危険性評価を実施していない場合には、当該国の

措置は科学的な原則に基づいていないと推定される」と認定したことを参照する²¹ (177)。

【メキシコの主張】

メキシコは、自国の人の健康及び在来種トウモロコシの保護に関する適切な保護水準 (ALOP) を満たす関連する国際基準は存在しないため、利用可能な関連する科学的証拠を考慮しつつ、自国の特有の状況に応じた適切な危険性評価を実施したと主張する (179)。

3) パネルの検討

a. 第 6 条 2 項の措置

第 6 条 2 項の措置が「関連する国際基準、指針、又は勧告」に基づくものでないことについて、両当事国の間に争いはない。メキシコもこれを認めており、同時に、米国が引用する国際基準、指針、又は勧告は、メキシコの国民又は在来種トウモロコシに対する危険性に「ゼロリスク」という自国の保護水準に従って対応するのに適切ではないと主張する。したがって、メキシコは、第 6 条 2 項の措置が適切な危険性評価に基づくものであると主張する。これに対し、米国は、Codex の原則・指針及び IPPC が適切でないとのメキシコの主張に同意せず、また、「関連する国際基準、指針、又は勧告」の代わりに、第 6 条 2 項の措置が適切な危険性評価に基づいているというメキシコの主張にも同意していない (180)。

パネルは、SPS 措置には科学的根拠が必要であるとの米国の主張に同意する。この点に関し、締約国は、USMCA 第 9.6.3 条に基づき、まず (first)、人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性が存在することを、国際的な基準、指針又は勧告、若しくは、適切で科学的な危険性の評価を通じて決定しなければならない。また、パネルは、締約国が自らの適切な保護水準 (ALOP) を設定する裁量を有していること (ゼロリスクを含む)、及び、国際的な基準、指針又は勧告が当該 ALOP を満たしているか否かを判断する裁量を有していることを認める。しかしながら、国際基準等が ALOP を満たすのに適切でないと締約国が判断した場合や、その他の理由により、SPS 措置を国際的な基準等に基づいてとらない場合であっても、当該措置は「人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の状況に応じて適切な評価」に基づくものでなければならない。国際的な基準の代わりとしての、この「適切な (appropriate)」危険性評価という要件は、有意義 (meaningful) であり、一定の厳格さ (some rigor) をもって解釈されなければならない (181)。

²¹ Panel Report, *Australia - Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, WT/DS367/R, adopted 17 December 2010, paras. 7.472, 7.510, 7.779, 7.887, 7.905, 7.1308; Panel Report, *United States - Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China*, WT/DS392/R, adopted 25 October 2010, para. 7.201.

さらに、USMCA 第 9.6.8 条 (b) 号は、締約国が危険性評価を実施するに当たり「WTO の SPS 委員会における関連する指針、及び関連する国際機関における国際的な基準、指針及び勧告を考慮する (take into account) 」ことを、明示的に (expressly) 要求している。これは、すなわち、たとえ締約国が、危険性からの実質的な (*substantive*) 保護に関わる特定の国際的基準に「従わない」と決定した場合であっても、自国の危険性評価の方法論を開発・適用する際には、関連する国際的な指針 (guidance) を明白に (立証できるように; demonstrably) 「考慮」しなければならないことを意味する (182)。

米国は、Codex 原則、Codex ガイドライン、IPPC、ISPM 2、及び ISPM 11を「関連する国際的な基準、指針、又は勧告」として参照している。これに対し、メキシコは、これらは自国の ALOP に対応するものではないと反論している。パネルは、これらの原則 (principles) がある危険性からの実質的な保護に関する具体的な基準、指針、又は勧告を確立するものというよりも、危険性評価を含む危険性の分析を実施するための枠組み (framework) を提供するものであると考える。いいかえれば、USMCA 第 9.6.3 条に基づいて締約国が SPS 措置の根拠とすることができる「関連する国際的な基準、指針、又は勧告」というよりも、これらは第 9.6.8 条に基づき、危険性評価及び危険性管理を実施する「手続 (process) 」に関連するものである (183)。

Codex 原則の目的は、「モダンバイオテクノロジー由来の食品に係る安全性及び栄養面のリスク分析を実施するための枠組みを提供すること」である。Codex ガイドラインは、「長年にわたり食品の原料として安全に使用されてきた植物、及び、モダンバイオテクノロジーにより新たな又は改変された形質の発現を表すように改変された植物で構成される、又は、それらに由来する食品の安全性及び栄養面」に関する指針を提供している。さらに、「政府が適用する食品安全に関するリスク分析の作業原則 (Codex Working Principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments²²) (以下、Codex 作業原則)」は、「人の健康に対する食品関連のリスクに関して、リスク評価、リスク管理、及びリスク・コミュニケーションのための指針を政府に提供する」ものである (184)。特に、危険性評価に関しては、これらの国際的な基準、指針、又は勧告は次のように規定している (185)。

21. 実施される危険性評価の範囲及び目的は明確に記載され、危険性評価の方針に沿ったものでなければならない。また、危険性評価の成果物の形式 (output form) 及び想定される代替的な成果物も定義されなければならない。

23. 危険性評価には、次の 4 段階、すなわち、危害要因の特定 (hazard identification)、

²² Codex, *Working Principles for Risk Analysis for Food Safety for Application by Governments*, CAC/GL 62-2007 (2007).

危害要因の特性評価 (hazard characterization) 、曝露評価 (exposure assessment) 、及びリスクの判定 (risk characterization) を含むべきである。

24. 危険性評価は、国家の状況に最も関連する科学的データに基づくべきである。危険性評価は、可能な限り利用可能な定量的情報を活用すべきである。必要に応じて定性的情報も考慮され得る。

26. 危険性評価に影響を与える制約、不確実性、及び仮定は、各段階において明示的に考慮され、透明性のある形で文書化されるべきである。 危険性の推定における不確実性又は変動性の表現は、定性的であっても定量的であってもよいが、科学的に可能な限り定量化されるべきである。

28. 危険性評価の報告書には、制約、不確実性、仮定、及び、それらが危険性評価に及ぼす影響について明記すべきである。少数意見も記録されるべきである。不確実性がリスク管理の判断に及ぼす影響を解消する責任は、リスク評価者ではなく、リスク管理者にある。

29. 危険性の推定を含む危険性評価の結論は、リスク管理者が容易に理解し活用できる形式で提示されるべきであり、他のリスク評価者や利害関係者が当該評価を再検討できるようにすべきである²³。

同様に、植物の生命及び健康に関しては、「国際貿易における植物の保護及び植物検疫措置の適用に関する植物検疫の原則 (*Phytosanitary principles for the protection of plants and the application of phytosanitary measures in international trade*²⁴) (以下、ISPM 1)」において、国家機関に対し、有害動植物リスク分析 (pest risk analysis, PRA) を「生物学的又はその他の科学的及び経済的証拠」に基づくことを求めている。ISPM 2 及び ISPM 11 は、IPPC の範囲内において PRA の実施に関する詳細を説明・提供している。 ISPM 2 は「適切な植物検疫措置を特定するために用いられる技術的道具 (a technical tool)」であり、「植物検疫措置の根拠を提供する」ものである。また、ISPM 2 は、これまで有害動植物として知られていなかった生物 (改変生物 (living modified organisms, LMOs) を含む) を対象とする際にも利用できる。ISPM 2 によると、PRA プロセスは次の 3 段階、すなわち、(1) 開始 (initiation) 、(2) 有害動植物リスク評価 (pest risk assessment) 、(3) 有

²³ Codex Working Principles on Risk Analysis, paras. 20-29.

²⁴ International Plant Protection Convention (IPPC), *International Standard for Phytosanitary Measures (ISPM) No.1: Phytosanitary principles for the protection of plants and the application of phytosanitary measures in international trade* (2006).

害動植物リスク管理 (pest risk management) で構成される (186)。

PRA の「開始 (Initiation)」は、特定の PRA 対象地域に関連して、有害動植物リスク評価の対象となり得る生物及び侵入経路を特定することから始まる。この段階には、特に、ある生物が有害動植物 (pest) であるかどうかの決定、PRA 対象地域の画定、過去の PRA についての評価、及び問題となっている生物が有害動植物に該当するかどうかの決定が含まれる。そして、当該生物が有害動植物に該当すると判断された場合には、危険性評価の実施が必要となる (187)。

ISPM 11 は、「情報収集は PRA の全段階において不可欠な要素である」としながら、特に改変生物 (LMOs) に関しては、完全な PRA が含み得る情報を次のように提供している (188)。

- LMO の名称、同一性及び分類上のステータス (あらゆる関連識別コードを含む) 並びに輸出国で LMO に適用されるリスク管理措置
- ドナー生物の分類学上のステータス、一般名、収集又は獲得地点及び性質
- LMO の核酸又は導入した改変 (遺伝子構築を含む) 及びもたらされた遺伝子型的及び表現型的性質の記載
- 形質転換過程の詳細
- 適切な発見及び同定方法並びにそれらの特異性、感受性及び信頼性
- 意図された封じ込めを含む予定される用途
- 輸入されることになる LMO の量

PRA の第 2 段階である「有害動植物リスク評価 (pest risk assessment)」の一部として、対象となる有害動植物は、十分な情報に基づいて、有害動植物として類別 (categorization) されなければならない。LMO (改変生物) が有害動植物として類別されるためには、それが「PRA 対象地域の条件下において、植物又は植物産品に有害であるか又は潜在的に有害である」必要がある。ISPM 11 は、LMO が潜在的に有害動植物となるかどうかを類別過程において判断する方法として、以下の要素を含む詳細な指針を提供している (190)。

- a. 有害動植物の同一性
- b. PRA 地域における存在又は不在
- c. 規制のステータス
- d. PRA 地域における定着及びまん延の可能性
- e. PRA 地域における潜在的な経済的影響

ISPM 11 は、有害動植物の類別の結論部分において、「有害動植物が検疫有害動植物 (quarantine

pest) である可能性があるということが決定された場合、PRA プロセスは継続すべきである」と規定している。次の段階は、有害動植物の侵入及び蔓延の可能性の評価であり、LMO の場合には、意図的又は非意図的な侵入の経路及び意図される用途に関する分析が含まれる。たとえば、ISPM 11 は、有害動植物リスク評価において考慮すべきさまざまな要因を列挙しており、その中には 栽培慣行及び防除措置が含まれるとし、「LMO 植物に関しては、特定の栽培、防除、又は管理の慣行を検討することも適切な場合がある」と規定している (191)。

最後に、ISPM 11 は、有害動植物リスク評価において、潜在的な経済的影響について評価することを求める。LMO の場合、経済的影響 (環境への影響を含む) は、LMO が有する有害動植物としての性質 (植物及び植物産品に対する有害性) に関連するものでなければならず、「植物及び植物産品に有害である対象外生物への悪影響から生じ得る潜在的な経済的影響」及び有害動植物の属性から生じ得る経済的影響についての証拠が検討されるべきとされる。ISPM 11 は、有害動植物としての植物の潜在的な経済的影響の評価に関する具体的な指針を提供しており、LMO に関する同様の評価に対しては、より詳細な指針を提供している (192)。

さらに、ISPM 11 は、透明性の確保及び研究ニーズの特定・優先順位付けのため、評価における不確実性の分野及び不確実性の程度について文書化することを求める (専門家の判断がどこに用いられたかを含む) (193)。PRA の文書化に関しては、ISPM 11 は、次のように規定する (194)。

開始の段階から有害動植物リスク管理の段階までの全プロセスは十分に文書化されるべきである。これは、再検討する又は紛争が生じた際に、管理の決定に至る過程で用いられた情報源及び根拠を明確に示すことができるようにするためである。

文書化の主な要素は、次のとおりである。

- PRA の目的
- 有害動植物、有害動植物のリスト、経路、PRA 地域、危険にさらされている地域
- 情報源
- 類別された有害動植物のリスト
- 危険性評価の結論
 - 可能性
 - 影響
- 危険性管理
 - 特定された選択肢
 - 選択された選択肢

食品の安全性や有害動植物リスク評価の実施に関するこのような詳細な国際的指針が利用可能であることは、本件における検討にも影響を与える。メキシコは、第6条2項の措置が2023年大統領令の発出前に実施した危険性評価に「基づいている」と主張し、かかる評価の内容を具現化するものとして、「2020年資料（2020 Dossier）」及び「SNIB データベース」を引用している。しかし、パネルは、これらの資料を表面的に見るに「2020年資料」及び「SNIB データベース」が危険性評価の要件のいずれも（any）満たしていないと考える。米国が指摘するように、「2020年資料」は本質的に、様々な主題をカバーする資料の中で選ばれた、一部資料についての高水準の要約（a high-level summary）にすぎず、「SNIB データベース」は、内容に関するいかなる分析も提供していない資料の収集物（collection）にすぎない（195）。

パネルは、ある危険性評価が遵守すべき全ての要件をいちいち検討する必要はないと考える。パネルは、メキシコが USMCA 第 9.6.8 条に違反したと認定し、したがって、第 6 条 2 項の措置は、USMCA 第 9.6.3 条により要求される危険性評価に基づくものではないと結論づける。

要するに、「2020年資料」には、いかなる危険性分析の範囲又は目的も示されておらず、それ自体が危険性分析又は危険性評価であるかどうか示されていない。「2020年資料」の作成にどのような専門家が参加し、また、それらの専門家がいかなる方法で選定されたかについても示されていない。実際のところ、著者すら特定されていない。引用文献の一覧（「2020年資料」全体の3分の1を占める）を除き、どのような情報源が用いられたのか、それらの情報源に、当該製品の開発者（分析の対象が GM トウモロコシである場合）、科学的文献、一般的な技術情報、独立した科学者、規制当局、国際機関、その他の利害関係者（USMCA の他の締約国を含む）が含まれていたか否かについても、何ら記述がない。さらに、いかなるデータ・情報の収集方法が用いられたか、これらのデータ・情報を評価するために、科学に基づく危険性評価の手法や統計技術がどのように適用されたかについても示されていない。危害要因／有害動植物の特定（hazard/pest identification）、それらの特性評価（characterization）、曝露評価（exposure assessment）、危険性の定量評価（risk characterization）、PRA 地域の画定（definition）などの要素も一切見られない。GM トウモロコシが有害動植物又は潜在的な有害動植物として考慮されたか否かも示されていない。重要な点として、2005年バイオセーフティ法及び2008年バイオセーフティ規則の下で、メキシコの当局が GM トウモロコシに対し過去に与えた承認の根拠となった科学的データ・情報又は具体的な危険性の研究について、いかなる分析も行われていない。ましてや、それらの研究がもはや適切でなくなったとする、まとまった（disciplined）分析や説明も存在しない。原則として、新しいデータが過去の結論に対し再検討するのを正当化し得る場合があるが、適切な危険性評価ならば、少なくとも過去の分析に明示的に取り組むことが期待されよう（196）。

b. 第 7 条・第 8 条の措置

メキシコは、第 7 条・第 8 条の措置が「関連する国際的な基準、指針又は勧告」と「危険性評価」のいずれにも基づいていないと認めている。したがって、パネルは、第 7 条・第 8 条の措置が、USMCA 第 9.6.3 条及び第 9.6.8 条に違反すると認定する (197)。

c. 第 9.6.7 条の要件

第 9.6.7 条は、本件の 2023 年大統領令のような衛生植物検疫上の規制に関する自国の危険性評価及び危険性管理を「文書化された方法で、かつ、他の締約国及び当該締約国の関係者 (persons) に意見を述べる機会 (opportunity to comment) を与えるように」実施することを締約国に求める。この義務は、第 9.6.8 条に従って考慮されるべき関連する国際的な基準、指針、及び勧告に含まれる文書化及びリスク・コミュニケーションに関する要件 (上記 183 及び 184 パラグラフを参照) に「追加される (*in addition to*) 」義務である (198)。

Codex 原則は、「効果的なリスク・コミュニケーションは、危険性評価及び危険性管理のすべての段階で不可欠なものである」と規定する。効果的なリスク・コミュニケーションとは、「政府、業界、学術機関、メディア、消費者など、あらゆる利害関係者が関わる相互的な過程」であり、「すべての段階で完全に文書化し、一般の調査に供するために公開する」ものとされる。「特に、安全性評価及び意思決定過程における他の側面に関する報告書は、すべての利害関係者が利用可能であるべきである」とされている。Codex 原則によれば、効果的なリスク・コミュニケーションは単なる相互的な過程にとどまらず、すべての利害関係者の意見を求める相互的かつ応答的な (responsive) 協議の過程が含まれるべきとされる。また、協議の過程で提起された食品の安全性及びその他の争点は、危険性の分析過程において考慮されるべきとされる (199)。

パネルは、メキシコが USMCA 第 9 章、又は、関連する国際的な基準・指針・勧告によって求められる透明性・コミュニケーション・文書化の要件に従っていないと認定する。「2020 年資料」及び「SNIB データベース」がオンラインで利用可能であったことや、Twitter 又は記事で言及されたということは、この要件を満たすのに十分ではない。少なくとも、USMCA 第 9.6.7 条を有意義なものとするために、締約国は、以下のような正式な通知を発信することが求められる。つまり、(1) 検討されている (proposed) 衛生植物検疫上の規制、(2) 危険性評価の実施予定に関する通知及び方法論・基準の提示、(3) 他の締約国及びすべての利害関係者に対して意見を求める (inviting) 旨の通知、(4) 意見を提出するための具体的な期間の提示、である (200)。

メキシコは、USMCA 第 9.6.7 条の意味において、米国及びカナダに対し、メキシコが主張する本件の危険性評価について意見を述べる機会を提供しなかった (201)。

d. 第 9.6.6 条 (b) 号 : 関連する科学的な原則に基づくこと

メキシコは、第 6 条 2 項の措置を国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとっておらず、USMCA 第 9.6.3 条に従って危険性評価を実施してもいない。したがって、第 6 条 2 項の措置が関連する科学的な原則に基づいていることを示す証拠はない。第 7 条・第 8 条の措置に関しては、第 8 条において、科学的な原則に基づいて GM トウモロコシの代替を裏付けるために必要な科学的研究は、まだ実施されていないことを認めている (202)。したがって、パネルは、メキシコの措置が USMCA 第 9.6.6 条 (b) 号に違反したと認定する (203)。

C. 第 9.6.6 条 (a) 号 : 必要な限度を超えて適用されたか

1) 関連規定

USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号は、次のように定める。

Each Party shall ensure that its sanitary and phytosanitary measures:

(a) are applied only to the extent necessary to protect human, animal, or plant life or health;

各締約国は、自国の衛生植物検疫措置を、

(a) 人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ適用することを確保する。

2) 当事国の主張

【米国の主張】

米国は、本件措置が「人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な程度をはるかに超えている」ため、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号に違反していると主張する。米国は、「必要な (necessary)」を「不可欠な (indispensable)、死活的な (vital)、必須の (essential)、必要な (requisite)」と定義した上で、「これまで承認されてきた GE トウモロコシについて、人の健康に対する危険性を示す科学的証拠が存在しない」ことから、本件措置は不可欠なものではないと

主張する。他方で、植物の生命又は健康の保護に関しては、GM トウモロコシの使用を禁止 (ban on the use) することが (それが食品用であれ飼料用であれ)、植物の生命を保護することといかなる関係を有するかが不明であると主張する (205)。

第 6 条 2 項の措置に関して、米国は、GM トウモロコシが「グリホサート残留物の非安全な水準又はその他の人の健康に対する確かな (credible) 危険性を露呈していること」について、メキシコが何ら証拠も提示していないと主張する。さらに、米国は、仮にメキシコが正当な懸念を抱えていたとしても、「メキシコは、グローバルな食品供給の安全性を確保するために Codex 及び世界各国が採用している、現行の又は修正された最大残留基準 (MRLs) に依拠すべき」であり、これらは、GM と非 GM トウモロコシの両方に適用されると付け加える (206)。

在来種トウモロコシの保護に関しては、米国は、「GE か非 GE かを問わず、トウモロコシ間の遺伝子流動 (gene flow) を軽減させるための、より貿易制限性の少ない多数の措置が利用可能である」と主張する。そして、これらには、空間的隔離及び自然障壁といった、在来種と非在来種の作物間の交雑受粉を軽減させるために世界各地で採用されている共存措置 (co-existence measures) を調整すること、清潔な設備と貯蔵措置、さらには、地域社会への支援・教育活動などが含まれると指摘する。米国はさらに、「メキシコ政府は、地域社会の種子バンク (community seed banks) から、自らが在来種とみなしている種子の流通を促進すべき」としながら、「こうした措置の方が、上記の共存措置及び既存の農民向け教育プログラムと共に、2023 年大統領令における包括的な (sweeping) 第 6 条 2 項の措置よりも、メキシコの懸念に対処するのにより適している」と付け加える (208)。

同様の理由により、米国は、第 7 条・第 8 条の措置も必要な限度を超えて適用されていると主張し、「バイオセーフティ法の下で、違法な GE トウモロコシの栽培などの無許可行為を規制・制裁するための是正手続を執行又は強化すること」など、メキシコに利用可能であったより貿易制限的でない代替措置が存在したと指摘する (209)。

【メキシコの主張】

メキシコは、米国の主張を否定し、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号の義務は SPS 協定 2.2 条における第 1 要件を反映すると指摘した上で (200)、措置の「必要性 (necessity)」は、(i) 「目的の達成に向けた措置の貢献度」と「国際貿易に対する措置の貿易制限的な影響」とを比較衡量すること、及び (ii) 「問題となっている利益の重要性を考慮しながら、問題となっている措置と代替措置」とを比較検討することであると指摘する。特に、比較衡量に関しては、メキシコは、「責任ある政府は、人の健康に対する不可逆的な (たとえば、生命を脅かすような) 被害が関わる場合、慎重かつ予防的な観点 (perspectives prudence and precaution) から行動するのが通常である」とした WTO 上級委員会の説明を参照する (211)。

メキシコは、2023 年大統領令（特に、第 8 条）が、予防原則（precautionary principle）を默示的に反映していると指摘しながら、その理由として、「毒素の蓄積や GM タンパク質のスタッキング（stacking）といった危険性が、サプライチェーンの下流で GM トウモロコシ製品にどの程度転移されるかを判断するには、さらなる証拠が必要であるからである」と主張する。一方、メキシコは、特にメキシコにおける GM トウモロコシ穀粒の直接的な消費に関しては、導入遺伝子由来のタンパク質及び農薬残留物の摂取によるリスクに関する、入手可能な・独立した科学的証拠に基づき、人の健康を保護するための予防的アプローチを採用することを妨げられるべきではないと主張する（212）。

その意味で、メキシコは、GM トウモロコシ穀粒がメキシコにおいて直接的な消費費用として使用されることを許容するよう強制され、メキシコの国民に対する長期にわたる悪影響が、事後的に（after the fact）科学的証拠によって最終的に確認されるのを「待つ」べきではないと強調する。この点に関して、メキシコは「GM トウモロコシに含まれる導入遺伝子由来のタンパク質及び農薬残留物の有害な影響を示す、独立した科学的証拠を無視するよう強制されたり、米国のバイオテクノロジー企業の経済的利益をメキシコの人々の健康よりも優先させたりすることはできない」と指摘する（213）。

まず、第 6 条 2 項の措置に関しては、メキシコは、それが GM トウモロコシに含まれる汚染物質及び毒素に起因する危険性からメキシコ人の健康を保護するために実施されたと主張する。メキシコは、同措置が輸入を禁止するものではなく、むしろメキシコ国内での GM トウモロコシの最終用途に対する国内制限として設計され、実施されたものである（つまり、生産地を問わない）と指摘する。すなわち、非 GM トウモロコシ穀粒だけが直接的な消費費用として用いられる場合、GM トウモロコシ穀粒の直接的な消費によってもたらされる、人の健康に対するリスクの可能性はすべて排除され、その結果、メキシコが設定したゼロリスクの ALOP を達成することができるといふことである（215）。

いずれにせよ、メキシコは、米国から輸入されるトウモロコシのほぼ全ては、飼料用又は食品の産業加工用として使用されてきたイエローコーンであり、第 6 条 2 項の措置はこれらの輸入には影響を及ぼしていないと主張する。さらに、メキシコは、現在のトウモロコシの輸入に関する貿易データは、当該措置の貿易制限性に関連するとしながら、第 6 条 2 項の措置がホワイトコーンの輸出に及ぼす影響は皆無、又はごく僅かにとどまっており、この点は他の要素（健康リスク及びメキシコ国内におけるトウモロコシ食品の高い消費量など）と衡量されなければならないと主張する（216）。

代替措置に関しては、メキシコは、GM トウモロコシと非 GM トウモロコシ品種間の交雑受粉を防止するといった米国の提案を拒否する。メキシコは、米国が「メキシコにおける非常に異なる状況、特に、伝統的なミルパ（milpa）に基づく小規模農業・生計維持型農業・非公式な種子

の交換などを含む農民共同体の慣行」を十分に認識又は考慮するものではないと指摘する。つまり、メキシコは、自国における問題は、隣接する畑の間での交雑受粉の問題ではないため、米国が提案する緩衝作物（buffer crops）又は障壁の設置といった措置は適用し得ないと主張する。むしろ、問題は、「GM トウモロコシとメキシコの非 GM 在来種トウモロコシが、同一のミルパ及び畑において共に栽培されること（growing together）」にあるという（217）。

第7条・第8条の措置に関しては、メキシコは、当該措置が未だ適用されておらず、その意味で米国の主張は時期尚早（premature）であると改めて主張する。SPS 措置に該当するとしても、メキシコは、第7条・第8条の措置が、未だ実施されていない暫定的な SPS 措置であると主張する。したがって、メキシコは、当該措置は「いかなる保護水準も達成しようとしておらず、... 貿易制限的な影響も皆無である」と主張する。ここで、メキシコは、2023 年大統領令の実施以降、米国からのイエローコーンの輸入量がむしろ増加している事実を指摘する（218）。

3) パネルの検討

USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号は、締約国に対し、自国の SPS 措置を「人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ適用すること」を「確保する」よう求める。「確保する (ensure)」という用語は、一定の強制力 (force) を伴うものであり、措置の射程を真に「必要な (necessary)」程度に限定させるための努力とその結果の両方を求める（219）。

ある措置が「人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ適用」されているか否かを締約国が判断するためには、問題となっている危険性の正確な性質及び危険源、そして、当該危険性からの保護のために何が実に必要であるかを評価するための客観的な基準 (objective standard) が存在しなければならない。本件で、メキシコは、自身の ALOP に対応するのに適切な国際的な基準、勧告又は指針が存在しないため、自ら危険性評価を用意することを決定したと主張している。しかしながら、上記のとおり、パネルは、メキシコが USMCA 第 9.6.3 条及び第 9.6.8 条に従った危険性評価を実施していないと認定した。措置が「国際的な基準、指針、又は勧告」に基づいておらず、また、「状況に応じて適切な」危険性評価にも基づいていないならば、措置が「必要な限度においてのみ適用」されるよう確保すべく、締約国が当該措置を適切に「調整する (tailor)」ことは不可能である（220）。

以上の状況に照らして、パネルは、本件措置が第 9.6.6 (a) 号に違反して、必要な限度を超えて (beyond) 適用されていると認定する（221）。

次の問題は、それでは、予防原則に関するメキシコの主張が、以上のパネルの検討を変更させるに足る説得力を有するか否かである。メキシコは繰り返し、「特に GM トウモロコシ穀粒のメキシコ国内における直接的な消費に関して、人の健康を保護するための予防的アプローチをと

ることを妨げられるべきではない」とし、「GM トウモロコシ穀粒がメキシコにおいて直接的な消費として使用されることを許容するよう強制され、メキシコの人々に対する長期にわたる悪影響が科学的証拠によって最終的に確認されるのを『待つ』べきではない」と主張している(222)。

パネルの見解としては、予防原則は、第 9.6.6 条 (a) 号の要件、又は、本件措置と関わるその他の USMCA 上のメキシコの義務を免除するものではない。まず、前提として、2023 年大統領令は、メキシコが主張する予防的アプローチについて一切言及していない(この点、2020 年大統領令がその前文において予防原則に明示的に言及していたのと対照的である)。2023 年大統領令が「予防原則を黙示的に反映している」とするメキシコの主張は、関連当局より発出された、いかなる同時期の文書によっても裏付けられていない(223)。

第 6 条 2 項の措置における文言は明確である。つまり「食料安全保障及び食料主権への貢献を目的とし、並びに、在来種トウモロコシ、ミルパ、生物文化的多様性、農民共同体、食文化遺産及び人の健康を保護する特別措置」として「人の消費を目的とする遺伝子組換えトウモロコシ穀粒の使用に関する承認を取り消し、今後承認を与えない」ことを関連当局に指示するものである。第 6 条 2 項の文言からは、同措置が、さらなる科学研究が完了するまでの間、予備的な問題として、当局が暫定的にのみ行動するということを示唆するものは見当たらない。むしろ、同措置は、GM トウモロコシの人による直接的な消費を完全に禁止する明確な指示(メキシコの当局によってこれまでに与えられたすべての承認を取り消すことも含まれる)である(224)。

第 6 条 2 項の措置によって、それぞれの GM トウモロコシの特性を問わずにすべての GM トウモロコシに対して適用されることは、包括的な禁止措置(sweeping prohibition)の類型であり、これは「必要な限度においてのみ適用」されるべく当該措置を「確保する」という、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号に基づくメキシコの義務と直接関わってくる。予防原則は、特定された危険性からの保護のために「必要な」限度においてのみに措置を調整すべく、SPS 措置を可能な限り限定させる(narrow)という、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号によって課される明白な義務を回避する権限を締約国に与えるものではない(225)。

第 7 条・第 8 条の措置に関しては、メキシコは、GM トウモロコシが飼料用又は産業用として用いられることによる潜在的な危険性に関する科学がまだ十分に確立されていないため、予防原則が特に重要であると主張する。しかしながら、この点は、第 7 条が、異なる GM トウモロコシのそれぞれの特性(メキシコによって過去に承認されたものを含む)を区別することなく、すべての GM トウモロコシを非 GM トウモロコシに代替していくという最終目標を明確に指示しているという事実を変えるものではない(226)。

以上の理由により、パネルは、本件措置が人、動物、又は植物の生命、又は健康を保護するために必要な限度を超えて適用されており、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号に違反すると認定する(227)。

D. 第 9.6.10 条：適切な保護水準を達成するために必要以上に貿易制限的でないこと

1) 関連規定

USMCA 第 9.6.10 条は、次のように定める (228)。

Without prejudice to Article 9.4 (General Provisions), each Party shall select a sanitary or phytosanitary measure that is not more trade restrictive than required to achieve the level of protection that the Party has determined to be appropriate. For greater certainty, a sanitary or phytosanitary measure is not more trade restrictive than required unless there is another option that is reasonably available, taking into account technical and economic feasibility, that achieves the Party's appropriate level of protection and is significantly less restrictive to trade.

第 9.4 条（一般条項）が適用される場合を除くほか、各締約国は、自国が適切であると判断した保護水準を達成するために必要である以上に貿易制限的でない衛生植物検疫措置を選択する (shall select)。より明確にするために、衛生植物検疫措置は、技術的及び経済的実行可能性を考慮して合理的に利用可能な他の選択肢であって、締約国の適切な保護水準を達成し、かつ、貿易制限の程度が相当に少ないものがある場合を除くほか、必要である以上に貿易制限的でない。

関連規定として USMCA に組み込まれている SPS 協定付属書 A・5 項は、「衛生植物検疫上の適切な保護の水準」を「加盟国の領域内における人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために衛生植物検疫措置を制定する当該加盟国が適切と認める保護の水準」と定義する (229)。

2) 当事国の主張

【米国の主張】

米国は、メキシコが本件措置の ALOP を定義しておらず、人又は植物に対する危険性（として主張されるもの）を立証する、信頼できる証拠が存在しないと主張する。特に、危険性が評価される仕方に関して、メキシコの危険性評価（として主張されるもの）が基づいている研究は、いずれも「GM トウモロコシの表面又は内部におけるグリホサート残留物への曝露及びその毒性」を扱っていないと主張する。さらに、米国は、第 6 条 2 項の措置がグリホサートの処理をされた非 GM トウモロコシの使用を禁止していないのに、どのようにしてゼロリスクの ALOP を達成で

きるかが不明であると付け加える (230)。

【メキシコの主張】

メキシコは、USMCA 第 9.6.10 条が、SPS 協定 5.6 条及び脚注 3 の文言を反映しているとの立場である。メキシコによれば、争点は、より貿易制限的でない措置を輸入国が採用することができたか否かであり、これは、代替措置が輸入国の ALOP を達成するか否かに関するパネルの客観的な評価を要することになるという。すなわち、SPS 協定 5.6 条に違反することを立証するために申立国は、代替措置が (i) 合理的に利用可能であること (技術的・経済的な利用可能性)、(ii) 当該 ALOP を満たすこと、(iii) 相当により貿易制限的でないこと (USMCA 第 9.6.10 条にも同一の文言)、以上の 3 点が示されなければならないと指摘する。メキシコは、第 9.6.6 条 (a) 号と第 9.6.10 条との関係を想起し、第 9.6.6 条 (a) 号に関して提示した主張をここで援用する (231)。

第 6 条 2 項の措置に関して、メキシコは、自国がゼロリスクの ALOP を設定した以上、同措置は適切であると主張する。メキシコは、人の直接的な消費以外での GM トウモロコシは依然として輸入が許容されており、いずれにせよ、米国から輸入されるトウモロコシのほとんどは動物飼料用及び産業用であり、これらは第 6 条 2 項の措置によってほぼ影響を受けないと強調する。在来種トウモロコシの保護に関しては、未承認の、違法な、非意図的な、制御されない GM トウモロコシの拡散によってもたらされる、導入遺伝子の流入の危険性を除去するのは不可能であると主張する。他方で、合理的な代替措置として「メキシコは、有益な農業技術に関する農民向け教育プログラムを実施しており (伝統的農業の持続可能性を促進することを含む)、自ら望ましいと判断する種子を流通してきた」との米国の指摘に対し、メキシコは「GM トウモロコシ穀粒は、市場において非 GM トウモロコシ穀粒と分別されておらず、また、消費者が識別・区別できるようなラベル表示もされていない」ことから、このような教育プログラムが効果的とは考えられず、また、メキシコが設定した適切な保護水準を満たすことができるとも考えられないと指摘する。さらに、米国の主張が、メキシコは先住民民族及び農民に対して、伝統的な農業慣行の放棄を教育すべきであると示唆している限りにおいて、メキシコはそのような提案を明確に拒否するとし、このような措置は「合理的に利用可能な」措置とは考えられないと主張する (232)。

2023 年大統領令の主たる動機がグリホサート残留物に対する懸念であると仮定した上で、よりの絞った措置 (a more targeted measure) を検討したか否かについてのパネルの質問に対し、メキシコは改めて、第 6 条 2 項の措置は、グリホサート残留物の摂取という点に限らず、GM トウモロコシ穀粒の直接的な消費に関連するすべての危険性 (all the risks) に対処するものであると主張する。メキシコによれば、この点は、自国の危険性評価及び SNIB データベース上の文書に反映されているという。つまり、農薬残留物や組換えタンパク質を含むその他の危険性は、すべての GM トウモロコシ穀粒に存在するため、仮に当該 GM トウモロコシがグリホサートに曝露

されなかったとしても、危険性は残存するという。さらに、メキシコは、これらの危険性が孤立して存在するものではなく、トウモロコシ穀粒の市場や人々の食生活において、累積し、集積するものであると指摘する。これらの理由から、より限定的な措置では、メキシコにおける人の健康に対する危険性に実質的かつ効果的な形で対処することができないというのがメキシコの立場である。メキシコはまた、第 6 条 2 項の措置は、2020 年大統領令において当初提案されていた措置よりも、むしろ的を絞った措置であること、そして、より「広範な」措置も検討されていたが、米国との協議を経て、メキシコはより限定的な措置を選択したことを強調する (233)。

第 7 条・第 8 条の措置に関しては、メキシコは、当該措置は「適用」されていないため、USMCA 第 9.6.10 条に違反することはできず、したがって、この請求は時期尚早であるとの立場をとる。もし当該措置が「適用」されたものとパネルが判断するとしても、メキシコは、現時点において同措置はいかなる貿易制限的な影響も有しないと主張する (235)。

【米国の反駁】

米国は、2023 年大統領令が協議の結果としてより限定的な措置となったとのメキシコの主張を否定し、また、メキシコが 2023 年大統領令を採択する前に米国と協議を行わなかったことを改めて強調する。いずれにせよ、米国は、本件措置がいかに調整されたかに関するメキシコの主張は、同措置がいかなる危険性評価にも基づいていないならば、無関係 (irrelevant) であると指摘する。つまり、危険性評価に基づかない措置の場合は、人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性が実在することを締約国が立証できていないため、必然的に、保護水準を達成するために必要である以上に貿易制限的であるという (234)。

3) パネルの検討

USMCA 第 9.6.10 条は、第 9.6.6 条 (a) 号における SPS 措置の調整 (tailoring) に関する同様の問題を提起する。同条は、締約国に対し、自国の ALOP を達成するために「必要である以上に貿易制限的でない」SPS 措置を「選択する (select)」ことを明示的に求めている。このプロセスは、必然的に (necessarily)、危険性の性質及び危険源、並びに、潜在的に利用可能な代替的選択肢の両方を考慮することを求める (236)。

パネルは、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号の文脈で議論されたものと同様の理由に基づき、そして、第 9.6.3 条、第 9.6.6 条 (b) 号、第 9.6.7 条、及び第 9.6.8 条の違反に関するパネルの認定に照らして、本件措置がこの審査 (test) をクリアできなかったと認定する (237)。

以上の理由により、パネルは、本件措置がメキシコの ALOP を達成するために必要である以上に貿易制限的であり、USMCA 第 9.6.10 条に違反すると認定する (238)。

E. 第 2.11 条 : 市場アクセス

1) 関連規定

USMCA 第 2.11 条は、次のように定める (239)。

Except as otherwise provided in this Agreement, no Party shall adopt or maintain any prohibition or restriction on the importation of any good of another Party or on the exportation or sale for export of any good destined for the territory of another Party, except in accordance with Article XI of the GATT 1994, including its interpretative notes, and to this end Article XI of the GATT 1994 and its interpretative notes are incorporated into and made a part of this Agreement, mutatis mutandis.

本協定に別途定める場合を除き、いずれの締約国も、他の締約国の物品の輸入、又は他の締約国の領域を仕向地とする物品の輸出若しくは輸出を目的とする販売に対し、1994 年の GATT 第 11 条（解釈に関する注釈を含む。）に従う場合を除き、いかなる禁止又は制限も採用し、又は維持してはならない。このため、1994 年の GATT 第 11 条及びその解釈に関する注釈は、その内容が本協定に組み入れられ、その一部をなし、準用される。

ガット 11 条 1 項は、次のように定める (240)。

締約国は、他の締約国の領域の製品の輸入について、又は他の締約国の領域に仕向けられる製品の輸出若しくは輸出のための販売について、割当によると、輸入又は輸出の許可によると、その他の措置によるとを問わず、関税その他の課徴金以外のいかなる禁止又は制限も新設し、又は維持してはならない。

ガット 11 条 2 項は、輸入禁止及び制限 (import prohibitions and restrictions) に関するものを含めて、11 条 1 項の範囲から免除される措置の類型を規定している (241)。

(b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade;

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures...

(b) 輸入及び輸出の禁止又は制限で、国際貿易における商品の分類、格付又は販売に関する基準又は規則の適用のために必要なもの

(c) 農業又は漁業の商品に対して輸入の形式のいかんを問わず課せられる輸入制限で、次のことを目的とする政府の措置の実施のために必要なもの

USMCA 第 2.11.7 条に従い、ある措置は、第 2.11 条の要件の適用除外とされ得るが、本件においては、いずれの当事国も、本件措置がかかる適用除外に該当する旨を主張していない (242)。

2) 当事国の主張

【米国の主張】

米国は、本件措置が (i) 輸入に対する制限を構成し、(ii) 「ガット 11 条に従って」採用又は維持されておらず、及び (iii) USMCA において「別途定め」があるわけでもないため、USMCA 第 2.11 条に違反すると主張する (243)。

第 6 条 2 項の措置に関しては、米国は、メキシコのバイオセーフティ当局に対し「人の消費を目的とする遺伝子組換えトウモロコシ穀粒の使用に関する承認を取り消し、及び、今後与えないこと」を明示的に指示していることから、本件措置が GM トウモロコシの輸入に関連していることは「明白である」と主張する。一方、第 7 条・第 8 条の措置に関しては、米国は、第 7 条における「飼料用及び人の消費を目的とする産業用の遺伝子組換えトウモロコシの段階的な代替を実施する」との「明示的な指示」に着目し、これは、GM トウモロコシのメキシコへの輸入を制限するものであると主張する (244)。

同様の理由により、米国は、本件措置がガット 11 条 1 項でいう「制限 (restriction)」を構成するものであり、USMCA 第 2.11 条の第 2 要件を満たすと主張する。最後に、第 3 要素に関して、米国は、本件措置が USMCA 附属書 2-A に列挙されているいずれの例外にも該当しないことから、USMCA において「別途定め (otherwise provided)」があるわけではないと主張する (245)。

米国は、2023 年におけるメキシコ向けホワイトコーンの輸出の減少等に言及しながら、本件措置が既に貿易に影響を及ぼしていると主張する。米国によると「米国の農家及びバイオテクノロジー企業は、メキシコによる新製品の承認を、当該産物を栽培 (planting) するための前提条件

(precondition) として認識している」という。その結果として、米国は、「種子会社、農家及び取引業者が、今後の生育期に向けて効率的に計画を立てることができなくなった」と主張する。「本件措置は、表面上、米国の輸出業者の競争機会 (competitive opportunities) を剥奪している」というのが米国の立場である (246)。

【メキシコの主張】

メキシコは、米国の主張を否定し、本件措置は国際貿易ではなく、国内問題 (domestic issues) に関するものであるため、ガット3条 (国内課税及び国内規制に関する内国民待遇) 及び USMCA におけるこれと同等の規定に関連するものであり、第2.11条により規律されるものではないと主張する。特に、メキシコは、2005年バイオセーフティ法に基づく GM 製品の承認要件は、同様の国内産 GMO にも要求されるものであるため、輸入制限ではないと主張する (248)。

さらに、メキシコは、むしろ輸入が増加していることを指しながら、本件措置が輸入手続を阻止又は制限しているわけではないと指摘し、メキシコは新たな GM トウモロコシ製品の承認を継続している (しかし、最終用途を飼料用及び産業用に限定する旨の規定を設けている) と主張する (249)。また、第7条・第8条の措置に関しては、メキシコは、まだいかなる実施措置も講じられておらず、GM トウモロコシの輸入に対して影響を及ぼし得るような内容は何も含まれていないとの立場を改めて強調する (250)。

3) パネルの検討

ある措置が表面上 (facially)、輸入品と国産品の両方に適用され得る用語で起草されているという事実は、その措置が輸入に対する制限として機能し得ないことを意味しない。メキシコは、国内における GM トウモロコシの商業的栽培をすでに禁じている。そのため、本件措置によって明白に意図されている効果 (obvious intended effect) は、輸入産 GM トウモロコシに向いている。同様の理由により、パネルは、本件措置が国際貿易ではなく国内問題に関するものであるため、第2.11条によって規律されないとのメキシコの主張は受け入れない (251)。

第6条2項の措置による直接的な結果は、米国から人の直接的な消費を目的として GM トウモロコシを輸入することができなくなるという点であり、これは、当該目的のために GM トウモロコシの輸入が可能であった以前の状況からの明白な制限を構成する (実際にどの程度輸入されていたかにかかわらず) (252)。

さらに、第6条2項の措置による直接的な結果として、現在米国から輸入されるすべての GM トウモロコシは、飼料用又は産業用という異なる目的に限定されることとなる。他方で、第7条・第8条の措置の結果として、メキシコは、将来のある時点において (飼料用又は産業用の) すべ

での GM トウモロコシを非 GM トウモロコシに代替していくという目標のため、暫定的履行を講じることになる。当局が第 7 条・第 8 条の措置をどのように実施するかについてまだ決定されていないという事実、そして、その実施に影響を及ぼす更なる危険性評価のための科学研究を当局がまだ委託していないという点は、第 7 条・第 8 条の措置が既に（まだ実施には至っていないとしても）大統領令によって効力を有する「適用」された措置であるという事実を変えない(253)。

したがって、パネルは、本件措置が USMCA 第 2.11 条の意味における「輸入に対する禁止又は制限」を構成すると認定する (254)。

F. 第 24.15 条：生物多様性の保全及び持続可能な利用

1) 関連規定

USMCA 第 24.15 条は、貿易と生物多様性に関して、次のように定める (255)。

1. The Parties recognize the importance of conservation and sustainable use of biological diversity, as well as the ecosystem services it provides, and their key role in achieving sustainable development.

2. Accordingly, each Party shall promote and encourage the conservation and sustainable use of biological diversity, in accordance with its law or policy.

3. The Parties recognize the importance of respecting, preserving, and maintaining knowledge and practices of indigenous peoples and local communities embodying traditional lifestyles that contribute to the conservation and sustainable use of biological diversity.

1. 締約国は、生物多様性の保全及び持続可能な利用の重要性、並びに生物多様性が提供する生態系のサービス、並びに持続可能な開発の達成におけるそれらの重要な役割を認識する。

2. したがって、各締約国は、自国の法令又は政策に従い、生物多様性の保全及び持続可能な利用を促進し、奨励する (**shall promote and encourage**)。

3. 締約国は、生物多様性の保全及び持続可能な利用に貢献する伝統的な生活様式を体現する先住民及び地域社会の知識及び慣行を尊重し、保存し、及び維持することの重要性を認識する。

2) 当事国の主張

メキシコは、本件措置が USMCA 第 24.15.2 条の意味における在来種トウモロコシの保全及び持続可能な利用を目的とするものであると主張する。

これに対して米国は、第 24.15 条は、USMCA の他条項の違反に対する積極的抗弁 (affirmative defense) として機能する例外条項ではないと主張する (256)。

メキシコは、本件措置が「メキシコの在来種トウモロコシ及びその様々な品種との関連で、先住民族の文化、遺産、伝統、共同体、及びアイデンティティの保護に貢献する」ため、本件措置及びその目的は、USMCA 第 24.15.3 条に整合的であると主張する (257)。

3) パネルの検討

パネルは、USMCA 第 24.15 条が、生物多様性の保全及び持続可能な利用を「促進し、奨励する」ことを含む義務をすべての締約国に課していることを認める。米国は、メキシコがこのような義務に違反したと主張しているわけではなく、メキシコもまた、第 24.15 条に基づき他の USMCA 上の義務に対する抗弁又は例外を主張することはできないことを認めており、この点を主張しているわけではない。パネルは、第 24.15 条が、保全及び生物多様性に関するメキシコの義務一般、及び、メキシコが本件で援用するその他の例外に重要な文脈を提供するというメキシコの主張に留意する。したがって、パネルは、第 24.15 条に基づくメキシコの義務については、以下の節で検討する (258)。

G. ガット第 20 条 (a) 号及び (g) 号 (公德及び有限天然資源に関する例外)

1) 関連規定

USMCA 第 32.1.1 条は、特定の章の適用に関する**一般的例外**を定めている (259)。

For the purposes of Chapter 2 (National Treatment and Market Access for Goods), Chapter 3 (Agriculture), Chapter 4 (Rules of Origin), Chapter 5 (Origin Procedures), Chapter 6

(Textile and Apparel Goods), Chapter 7 (Customs Administration and Trade Facilitation), Chapter 9 (Sanitary and Phytosanitary Measures), Chapter 11 (Technical Barriers to Trade), Chapter 12 (Sectoral Annexes), and Chapter 22 (State-Owned Enterprises and Designated Monopolies), Article XX of the GATT 1994 and its interpretative notes are incorporated into and made part of this Agreement, *mutatis mutandis*.

第 2 章（物品の国民待遇及び市場アクセス）、第 3 章（農業）、第 4 章（原産地規則）、第 5 章（原産地手続）、第 6 章（繊維及び衣料品）、第 7 章（税関行政及び貿易円滑化）、第 9 章（衛生植物検疫措置）、第 11 章（貿易の技術的障害）、第 12 章（分野別附属書）、及び第 22 章（国有企業及び指定独占企業）の目的上、1994 年の GATT 第 20 条及びその解釈的注釈は、本協定に組み入れられ、その一部をなし、準用される。

ガット第 20 条の柱書、(a) 号、及び (g) 号は、次のように定める（260）。

この協定の規定は、締約国が次のいずれかの措置を採用すること又は実施することを妨げるものと解してはならない。ただし、それらの措置を、同様の条件の下にある諸国の間において恣意的若しくは不当な差別待遇の手段となるような方法で、又は国際貿易の偽装された制限となるような方法で、適用しないことを条件とする。

(a) 公徳の保護のために必要な措置

(g) 有限天然資源の保存に関する措置。ただし、この措置が国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る。

2) 当事国の主張

メキシコは、仮に本件措置が USMCA に違反するとしても、ガット第 20 条 (a) 号及び (g) 号に規定されている例外に該当するため、第 32.1.1 条の下で正当化されると主張する（261）。

両当事国は、ガット第 20 条における 2 段階の審査、すなわち、(1) 措置が各号の下で正当化されるかどうかを検討され、(2) 措置が柱書の要件を満たすかどうかを検討されるということに同意する（262）。

パネルは、まず、ガット第 20 条 (a) 号における「公德」例外の適用可能性及び (g) 号における「有限天然資源の保全」例外の適用可能性に関する両当事国の主張をまとめる。次いで、パネルは、本件措置がガット第 20 条の柱書の要件を満たしているかどうかに関する両当事国の主張をまとめることとする (263)。

a. 公德例外

【メキシコの主張】

メキシコは、本件措置がガット第 20 条 (a) 号の下で、在来種トウモロコシ、ミルパ (milpa)、生物文化的資源、及び食文化遺産を保護するために必要な措置であると主張する。さらに、メキシコは、2023 年大統領令が人の健康に対する危険性のみならず、メキシコにおいて文化遺産とみなされ、かつ、先住民及び農民共同体のアイデンティティや文化にとって極めて重要である、在来種トウモロコシに対する危険性にも対処するための措置を含んでいると指摘する (264)。

メキシコは、「公德 (public morals)」を「善行と悪行 (right and wrong conduct) (すなわち、社会的価値 (social values)) に関連する生活習慣の集合体 (a set of habits of life) として、共同体又は国家に属し、それらに影響を及ぼし、又は関わるもの」及び「共同体又は国家のための、又は、それらによって維持される善行と悪行」を意味する規範として定義した WTO パネルを引用しながら、かかる定義の下で本件措置が公德の目的を保護するために設計されたか否かを評価すべきと主張する。メキシコは、また、次のような政策の類型、つまり、(1) 未成年者賭博の禁止、(2) 禁止される文化コンテンツの規制、及び (3) 動物福祉の保護を公德に関連するものとして認定した WTO パネルの事例を引用する。特に、メキシコは「農産品という文脈において、在来種トウモロコシの保護は、動物福祉の保護と類似する」と主張する (265)。

メキシコは、食料自給 (food sufficiency)、食文化遺産、及び農民共同体への支援を当該措置の目的として掲げる 2023 年大統領令の前文及び第 6 条を参照する。特に、メキシコは在来種トウモロコシの保護を「在来種の栽培や加工を通じて収益・生計を維持する共同体の生計手段を保全するという道徳的義務 (moral duty)」と関連づけながら、2023 年大統領令がこのような公德の目的に貢献していると主張する。これに加えて、メキシコは、このような原則に対する長年にわたるメキシコの取り組みは、メキシコ憲法の第 4 条・第 27 条、メキシコの国内法令、及びメキシコが参加している国際条約に反映されているとし、これらが公德に関するメキシコの懸念 (concerns) の存在を裏付けていると主張する (266)。

さらに、メキシコは、第 6 条 2 項の措置が「消費用のトウモロコシ穀粒が容易に交換され、栽培用途に転用され得るというメキシコ特有の状況の下で、GM トウモロコシの拡散を通じた導入遺伝子の流入を防止する」ものであるとしながら、したがって、同措置が「在来種トウモロコ

シの有害な置換、及び、それに伴う先住民族共同体及び関連する食文化の伝統への悪影響を防ぐことによって、公德を保護している」と主張する（267）。

また、メキシコは、「在来種トウモロコシに投影されている重要な公共的価値、そして、その独自の品種を開発するために何世代にもわたる伝統的慣行に鑑みれば、在来種トウモロコシを保護することは、公德に相当する公共政策上の利益であり、したがって、在来種トウモロコシの自然な生物多様性 (biodiversity) 及び自然な遺伝的完全性 (genetic integrity) は、『道徳的な善 (morally right) 』を反映する」と主張する。他方で、メキシコは、「導入遺伝子の混入が先住民族及び農民共同体、さらには、メキシコ国民全体の文化、遺産、伝統、アイデンティティ、生計、食料自給、福祉などに及ぼす悪影響」は、「深刻な道徳上の悪 (grave moral wrongs) を反映する」と主張する（268）。

ガット第 20 条 (a) 号における「必要性 (necessity) の要件に関しては、メキシコは、「社会的価値の相対的な重要性 (relative importance)、措置による貿易に対する制限の程度 (level of restrictiveness)、目的の実現に向けた措置の貢献度 (contribution)、及び、米国より提案される貿易制限性の少ない代替措置が合理的に利用可能かどうかの評価、といった要素をパネルが比較衡量 (weigh and balance) しなければならない」と主張する。この点に関して、メキシコは、(i) 在来種トウモロコシ及び食文化の伝統を保全することは、メキシコにおける重要な公德である、(ii) 本件措置は、輸入禁止に比べて貿易制限性が少なく、限定的であり、貿易ではなく特定の最終用途を制限するものである、(iii) 第 6 条 2 項の措置は「交換・流通システムを通じた GM トウモロコシの拡散の経路を相当に減少させる」ため、「在来種トウモロコシ、先住民族共同体の生計、及び関連する食文化的伝統を保護するという公德に貢献する」、(iv) 米国が提案する代替措置は、先住民族及び農民共同体における種子交換の慣行を考慮したものとはいえず、メキシコにとって合理的に利用可能なものではない、と主張する（269）。

【米国の主張】

米国は、公德の例外に基づくメキシコの抗弁を否定する。米国によれば、「通常の意味に照らせば、公德とは、国民全体 (the people as a whole) にとっての善行と悪行に関わる基準」である。米国は、メキシコが「公德」を自ら定義する裁量を有することを認める。しかしながら、米国は、ガット第 20 条 (a) 号の文脈においては、問題となっている公德と本件措置がどのように関連づけられるかをメキシコが正確に (with precision) 特定しなければならないと主張する。要するに、米国は、メキシコが「在来種トウモロコシの保全」及び「特有の食文化的伝統の維持」が一体何を意味するかについて十分に説明していないと指摘する。特に米国は、「生計の保全 (preservation of livelihoods)」について、それ自体は善行と悪行の基準ではなく、望ましい経済的な結果 (desired economic outcome) にすぎないため、公德の目的には該当しないと主張する（270）。

在来種トウモロコシの保護に関しては、米国は「現在のメキシコの在来種トウモロコシは、非在来種ハイブリッド (non-native hybrids) との異種交配 (cross-breeding) を含む、何千年にもわたる継続的な交配と進化の産物である」と指摘する。また、米国は、トウモロコシ種間における遺伝子流動は、(GM 品種か非 GM 品種かを問わず) 自然な現象であるとしながら、メキシコが「非在来種 (not native) の、非 GM トウモロコシについては、輸入、国内栽培、又は販売」を禁止していない点を指摘する (271)。

ガット第 20 条 (a) 号における「必要性」の要件に関して、米国は、WTO パネルが「必要な」という単語の通常の意味に基づいて提示してきた 4 要素、すなわち、(i) 措置が追求する目的の相対的な重要性、(ii) 目的に向けた措置の貢献度、(iii) 措置の貿易制限性、及び (iv) 「合理的に利用可能な」代替措置の存在を挙げる。特に米国は、本件措置が後者の 3 つの要素に関する要件を満たしていないと主張する。すなわち、(ii) メキシコは脅威とされるもの (perceived threat) を立証しておらず、本件措置がいかにその脅威に対処 (address) するかを説明していない、(iii) 第 6 条 2 項の措置は、人による GM トウモロコシの直接的な消費に対する全面的な禁止を構成しており、第 7 条・第 8 条の措置は、段階的代替の期間が終了した後は、GM トウモロコシのその他のすべての用途をも禁止するものであり、これは、移行期間においてどの程度の貿易が許容されるかについて、米国の市場に不確実性をもたらす、(iv) メキシコには、異種受粉のリスクに対応するための「共存措置」、及び、食文化的伝統に対するリスクに対応するための「教育、広報、財政的支援、食文化観光、その他の供給・需要の促進案」といった代替措置が存在する、と指摘する (272)。

b. 有限天然資源例外

メキシコは、本件措置が、ガット第 20 条 (g) 号の意味における「有限天然資源」としての在来種トウモロコシの生物多様性及び遺伝的完全性の保全に関するものであると主張する (273)。

両当事国は、ガット第 20 条 (g) 号において次の 2 要素、すなわち、(1) 本件措置が「有限天然資源の保全に関するか (relate to) 否か」、及び (2) 本件措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して (in conjunction with) 実施されているか (made effective) 否か」、以上の検討が求められるということに同意している (274)。

【ガット第 20 条 (g) 号における第 1 要素について】

第 1 要素に関しては、メキシコは、「在来種トウモロコシ (その自然な生物多様性及び遺伝的完全性を含む) の場合、国内において導入遺伝子の流入が確認されているように、損失又は潜在的な絶滅の脅威にさらされているため、有限な (exhaustible) 天然資源」に該当すると主張する。

このような保全の目的は、2023 年大統領令の主要な目的の 1 つでもあるとメキシコは指摘する (275)。さらに、メキシコは、GM トウモロコシ穀粒の場合、発芽可能な種子として使用されるため、栽培用に転用される可能性があり、実際にメキシコではこうした転用が発生していること、及び、そのため、GM トウモロコシの商業的栽培に対するモラトリアムにもかかわらず、導入遺伝子の浸透がメキシコにて依然として問題となっていることを指摘しながら、本件措置と保全の目的の間には「密接かつ真正な関係 (a close and genuine relationship)」が存在すると強調する。メキシコによると、伝統的な交配と導入遺伝子の浸透は異なるものであり、後者は、GM トウモロコシ由来の破壊的な導入遺伝子が在来種トウモロコシに加えられることにより、「在来種の遺伝的な構成に様々な障害を引き起こし、最終的には、その品種の遺伝的完全性を損なうことになる」という。他方で、「非在来種の非 GM (both non-native and non-GM) トウモロコシの場合は、このような重大なリスクを生じさせない」という (276)。

米国は、次の理由に基づき、メキシコの主張を否定する。すなわち、(1) メキシコは、在来種トウモロコシが導入遺伝子の浸透の危険にさらされており、その結果、有限天然資源に該当すると結論づけるにあたって、たった 1 つの研究結果にしか依拠していない点、及び (2) メキシコの関連当局自身が、国内の集団訴訟において、GM トウモロコシ種子の非承認放出 (unauthorized release) に関する証拠は存在しないと法廷で証言しており、裁判所も、GM トウモロコシが在来種に否定的な影響を及ぼすとの主張を退けた点を指摘する。さらに米国は、脅威の有無を問わず、メキシコが「非在来種、非 GM トウモロコシ又はこれらによる異種交配と、GM トウモロコシ由来の遺伝子流動が質的にどう異なるか」について説明していないと主張する。以上の理由から、米国は、本件措置は有限天然資源の保全に「関する」ものではないと指摘する (277)。

【ガット第 20 条 (g) 号における第 2 要素について】

第 2 要素に関しては、メキシコは、モラトリアム及び 2023 年大統領令の第 3 条、第 4 条、第 5 条、第 6 条 1 項を参照しながら、これらはいずれも「GM トウモロコシ作物の国内生産に対する制限であり、国際貿易に対する制限を補強・補完するもの」であると主張する。さらに、メキシコは、第 6 条 2 項の措置が国内産及び輸入産の GM トウモロコシの両方に平等に適用されると指摘しながら、第 7 条・第 8 条の措置の場合も、それらが適用されれば同様の目的に資することになると付け加える (278)。

米国は、メキシコの措置が、GE トウモロコシに対してのみ貿易制限を課し、メキシコ国内における「非在来種」の、非 GE トウモロコシには何ら制限も課していないため、その負担は輸入品のみにと及んでいると主張する。米国によれば、これは、有限天然資源の保全のために輸入制限を課す場合には「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される場合に限る」というガット第 20 条 (g) 号の要件に違反するという。米国は、メキシコにおいて「国内の生産及び消費

に対する実質的な制限は全く課されておらず、すべての制限が輸入品のみ課されているため、本件措置は天然資源の保全を目的として設計されたものではない」と指摘する（279）。

c. ガット第 20 条の柱書（Chapeau）

メキシコは、本件措置が第 20 条の柱書の要件も満たしていると主張する。すなわち、本件措置は（1）恣意的又は不当な差別の手段となるような方法で適用されるものではなく、（2）国際貿易に対する制限を構成するものでもない、と主張する。米国は、「本件措置が貿易に対する偽装された制限、恣意的又は不当な差別の手段として利用されていないことを、メキシコが証明していない」と反論する（280）。

【恣意的・不当な差別について】

まず、恣意的な差別に関して、メキシコは、本件措置が GM トウモロコシに対して差別的であることを認めながらも「GM トウモロコシに対する差別は、本件措置を正当化する公共政策上の目的と合理的に関連している（rationally connected）」ため、恣意的でも不当でもないと主張する。メキシコは、第 6 条 2 項の措置は「国内産か輸入産かを問わず、すべての GM トウモロコシ穀粒に水平的かつ平等に適用される」と指摘し、また、第 7 条・第 8 条の措置についても、それらが適用されればその通りであると主張する。一方、メキシコは、2023 年大統領令の発出以降、米国からメキシコへのトウモロコシの輸出量がむしろ増加している事実にも言及する（281）。

他方で、米国は、本件措置が恣意的かつ不当な差別をもたらしていると主張し、主な理由として、特にモラトリウムが実施されている文脈において、メキシコ国内における「非在来種」の非 GM トウモロコシには一切の制限も課さず、GM トウモロコシのみに制限を課すことによって「不当に輸入品を標的としている（unduly target imports）」と指摘する（283）。

【国際貿易に対する偽装された制限について】

次いで、「国際貿易に対する偽装された制限」に関しては、メキシコは、特に、（1）2023 年大統領令の発出以来、輸出量が増加していること、（2）第 6 条 2 項の措置が原産地を問わずすべての GM トウモロコシに水平的に適用されていること、及び（3）第 7 条・第 8 条の措置は、それ自体では貿易を制限することができないという事実を指摘する。さらに、メキシコは、先住民及び農民共同体の生計を保護するという政策目的は保護主義的なものではないと主張し、「メキシコ人生産者の大多数は、生計型農家、カンペシーノ（campesinos; 農民）、農民共同体、伝統的な農法を用いる先住民であり、米国におけるイエローコーン産業の生産者とは競合しないと指摘する（284）。

これに対し、米国は、次のことを指摘する。すなわち、(1) 本件措置に関しては、植物の健康に対する危険性を示す証拠が存在せず、同措置がかかる危険性にどのように対応できるかについての証拠も存在しないため、同措置が掲げる目的に合致しない、(2) メキシコ自身が 2023 年大統領令及び提出書類において、「自給自足」、「地域生産の保護」及び「生計を保護する義務」などに言及しながら同大統領令の意図が貿易の制限にあることを明らかにしていること、(3) メキシコ国内では GM トウモロコシが栽培されていないため、同措置の効果は明らかに輸入産に向けられていること、すなわち、「非在来種」のトウモロコシには何ら措置も講じられておらず、GM トウモロコシのみに措置が課せられることから、輸入産トウモロコシだけに影響を及ぼし、非 GM トウモロコシを栽培する国内生産者に利益を与えている、と指摘する (285)。

3) パネルの検討

パネルは、メキシコにとって、先住民族及び農民共同体の伝統・生計を保護することが重要であることを認識している。特に、これらが在来種トウモロコシの栽培と密接に関わっていることを理解している。これらの目的は、メキシコの複数の法律や憲法の条項において核心となっている。パネルは、このような目的とこれらを追求するメキシコの特権 (prerogative) を尊重する。なお、本件措置が USMCA の様々な要件に違反しているとの上記のパネルの認定は、メキシコにおける健康の目的以外の他の目的の重要性を軽視するものではない (287)。

パネルは、本件措置が USMCA の第 2.11 条、第 9.6.3 条、第 9.6.6 条 (a) 号、第 9.6.6 条 (b) 号、第 9.6.7 条、第 9.6.8 条、第 9.6.10 条に違反すると認定した。以下では、本件措置が USMCA の第 32.1.1 条によって正当化されるかどうかを検討する (289)。

a. 公徳例外

ガット第 20 条 (a) 号における公徳の例外に関して、パネルは、何が公徳を構成するかを定義する政府の広い裁量を認める。同時に、両当事国ともに「公徳」という概念が「善行と悪行 (right and wrong conduct)」という概念に関連づけられていることに同意しているようである。パネルは、特に「道徳 (morals)」という用語が、倫理的な価値観及び基準の要素を内包するという事に同意する。これは、単に経済的成果・状況 (economic performance) を指す概念ではない (290)。

本件において、メキシコは、本件措置が保護しようとする公徳は、在来種トウモロコシの保全、食文化遺産、そして、在来種トウモロコシの栽培に依存する共同体の生計であると主張する。これに対し、米国は、これらは公徳に該当しないと主張しながら、特に「生計の保全」は、それ自体、善行と悪行の基準ではないと指摘する (291)。

パネルは、メキシコが提示する特定の「目的」がガット第 20 条 (a) 号の意味における「公德」の問題に該当し得るかどうかについて判断する必要はない。それは、第 20 条 (a) 号は、同様に重要な第 2 要件、すなわち、当該措置が公德を保護するために「必要な」ものであるかどうかという争点を伴うからである。この必要性の要件が立証されてはじめて、措置は USMCA の他の章に従う義務から免除されることになる (292)。

本件においてメキシコは、GM トウモロコシが在来種トウモロコシに対する導入遺伝子の浸透のリスクをもたらし、これが在来種に干渉する (interfere) 恐れがあるため、本件措置は上記の公德に関する目的を保護する上で必要であると主張する。特に第 6 条 2 項の措置が、導入遺伝子の浸透のリスクを軽減することになるとし、これは、在来種トウモロコシを栽培する先住民族及び農民共同体の伝統・生計を保護するために必要であると主張する (293)。

他方で、主たる懸念が「導入遺伝子の浸透」にあるとされる限りにおいて、メキシコは、GM トウモロコシによって先住民族及び農民共同体の伝統・生計に及ぶ脅威の方が、「非在来種」の、「非 GM トウモロコシ」による脅威に比べて、いかにより深刻であるかを立証していない。本件措置は、交雑受粉や交配の問題を同様に持ち得る非在来種の非 GM トウモロコシと区別して、GM トウモロコシのみを対象としている。メキシコは、GM トウモロコシが導入遺伝子の浸透のリスクに関する「公德」の問題を生じさせるのに対し、何故、在来種と、非在来種／非 GM トウモロコシとの交雑受粉や交配の場合は同様の問題を生じさせないかを示していない (295)。

この問題は、メキシコの危険性評価の不十分さと関連付けられている (ties back to)。つまり、GM トウモロコシ、又は、導入遺伝子の浸透そのものが、人・植物の健康、若しくは、在来種トウモロコシの遺伝的完全性に悪影響を及ぼし、したがって、先住民族や農民共同体の伝統・生計に対する脅威となることを結論づけるのに十分な根拠が示されていない。メキシコの主張は、GM トウモロコシが本質的に「悪 (wrong)」であると仮定しているが、適切な危険性評価などを通じて、その有害性を立証することに失敗している (296)。

パネルは、メキシコが主張する、在来種トウモロコシの遺伝的完全性を維持したいという願望 (desire) を理解する。しかし、その願望自体が「公德」に関する目的と認められるか否かとは無関係に、メキシコは、かかる目的を達成するために本件措置が「必要」であることを立証できていない。実際、これらの措置は、目的の達成にほぼ又は全く貢献できていないように思われる。その理由は、(1) 本件措置は GM トウモロコシのみを対象としており、在来種トウモロコシの遺伝的完全性を同じように脅かし得る、非在来種、非 GM トウモロコシには何ら制限を課しておらず、かかる区別を正当化する十分な科学的根拠 (sufficient scientific basis) も示されていない、

(2) 第 6 条 2 項の措置は、GM トウモロコシの直接的な消費を禁止しているが、植え付け用への非意図的な転用については対応していない、(3) 第 7 条・第 8 条の措置は、現時点では、飼料用及び産業用の GM トウモロコシの承認を引き続き認めているが、これについても非意図的な栽培

に対応する措置が伴っていない、からである。モラトリアム及び 2023 年大統領令第 6 条 1 項に鑑みれば、導入遺伝子の浸透が起こり得る唯一の経路は、非意図的な植え付けによるものと考えられる (297)。

以上の理由から、パネルは、仮に (*arguendo*) メキシコが主張する目的がガット第 20 条 (a) 号の意味における「公德」に該当するとしても、本件措置がこれらの目的を保護するために「必要な」ものであることを、メキシコは立証できていないと認定する (298)。

b. 有限天然資源例外

パネルは、有限天然資源の保全が、国家が考慮すべき正当な (*legitimate*) 目的であることを確認する。またパネルは、本件措置の目的の 1 つが、59 種類の指定在来種トウモロコシを保護することであるとのメキシコの説明に留意する。このような状況の下で、在来種トウモロコシが「有限」資源に該当すると「仮定する」ならば、第 20 条 (g) の検討における第 1 要件、すなわち、当該措置が「有限天然資源の保全に関する」ものであるとの要件は充足され得る。この「関する」という要件は、目的との論理的な関連性 (*logical connection*) があれば足りるとされる (300)。

第 20 条 (g) 号には、別の第 2 要件が規定されている。すなわち、措置は、「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される」必要がある。締約国が自国の有限性天然資源に対する海外からの脅威だけを対象とする一方、国内からの同様の脅威に対応するための相応の措置 (*corresponding steps*) をとらないことは許されない、というのがその趣旨である (301)。

しかし本件において、メキシコは、在来種トウモロコシの遺伝的完全性に対する脅威に対応する国内措置を示していない。モラトリアム及び 2023 年大統領令第 6 条 1 項は、メキシコ国内における GM トウモロコシの商業的な植え付けを禁止しているが、在来種トウモロコシの遺伝的完全性に脅威を及ぼし得る、非在来種の、非 GM トウモロコシの植え付けについては何ら制限も設けられていない (302)。

パネルは、遺伝的完全性に対する脅威には様々な種類があり、また、伝統的な交配 (*traditional hybridization*) と導入遺伝子の浸透は異なるものであるとするメキシコの立場を理解する。しかし、メキシコは、在来種トウモロコシの保全という目的に照らして、そのような区別 (*distinction*) が重要であることを立証していない。特に、GM トウモロコシ由来の導入遺伝子の浸透が、非 GM 品種間の伝統的交配に比べて、在来種トウモロコシの遺伝的完全性に対していかに「より深刻」か、又は、より破壊的かを説明しておらず、前者のみを対象としながら後者を対象としない本件措置を正当化するための説明を提供していない (303)。

以上の理由から、パネルは、ガット第 20 条 (g) 号で求められる通りに、本件措置が相応する国内の制限と関連して実施されていることを、メキシコが示していないと認定する (304)。

c. ガット第 20 条の柱書

ガット第 20 条の柱書は、措置が (1) 「恣意的又は不当な差別の手段」となるような方法で適用されないこと、及び (2) 「国際貿易に対する偽装された制限」となるような方法で適用されないことを求める (305)。

パネルは、まず、柱書の第 2 要素、すなわち、本件措置が国際貿易に対する偽装された制限であるかどうかについて検討する。パネルの見解では、2023 年大統領令は全体として、GM トウモロコシの輸入を停止しようとするメキシコの意図 (intends) を明確にする文言を含めている。例えば、第 1 条は、自給自足 (self-sufficiency) を含む様々な目標を達成するために、関連当局が「グリホサート及び GM トウモロコシの使用、販売、流通、促進、及び輸入 (import)」に関する措置をとるという同大統領令の趣旨を定めている。また、2023 年大統領令では「メキシコの食料自給政策」について繰り返し言及している。自給自足とは、輸入に頼ることなく、自国の需要に対し自ら (independently) 供給する能力を意味する (306)。

2023 年大統領令に関する文脈も参考になる。モラトリアム及び 2023 年大統領令の第 6 条 1 項に鑑みれば、メキシコ国内では GM トウモロコシの商業的・合法的な植え付けは存在しないはずである。その結果、本件措置が GM トウモロコシに及ぼす効果 (影響) は、輸入される GM トウモロコシに限る (only) ことになる。第 6 条、第 7 条、及び第 8 条が「輸入」又は「輸出」に直接言及していないという事実は、本件措置が GM トウモロコシのメキシコへの輸入を制限しようとする明確な意図 (clear intention) を変えるものではない。したがって、パネルは、本件措置が国際貿易に対する偽装された制限を構成すると認定する (307)。

パネルは、本件措置が国際貿易に対する偽装された制限を構成すると認定したため、当該措置が恣意的又は不当な差別の手段であるかどうかについて検討する必要はないと判断する。したがって、パネルは、本件措置が USMCA 第 32.1.1 条の下で正当化されないと認定する (308)。

H. 第 32.5 条：先住民族権利例外 (Indigenous People's Rights Exception)

1) 関連規定

第 32.5 条は次のように定める。

Provided that such measures are not used as a means of arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Parties or as a disguised restriction on trade in

goods, services, and investment, this Agreement does not preclude a Party from adopting or maintaining a measure it deems necessary to fulfill its legal obligations to indigenous peoples.

当該措置が、他の締約国の者 (persons) に対する恣意的若しくは不当な差別の手段として、又は、産品、サービス、及び投資の貿易に対する偽装された制限として使用されないことを条件として、本協定は、締約国が先住民族に対する法的義務を履行するために必要とみなす (deems necessary) 措置を採用又は維持することを妨げない。

2) 当事国の主張

【メキシコ的主張】

メキシコは、本件措置を含む 2023 年大統領令の全体が、先住民族に対するメキシコの法的義務を履行するために必要なものであると主張する。これらの義務は、次の 4 つの法類型、i) メキシコが締結した国際条約・協定、ii) 憲法、iii) 連邦法、及び iv) 州法 に表れているという (310)。

国際条約に関しては、メキシコは、特に、アメリカ人権条約 (the Pact of San José) 第 21 条 (先住民族の文化財及びアイデンティティを尊重する義務 (先住民族の伝統、口頭表現、慣習、言語、芸術、儀式、知識及び利用などを考慮すること))、及び、先住民族及び種族民に関する ILO 第 169 号条約の第 2 条 (先住民及び種族民の社会的・文化的なアイデンティティ、慣習、伝統、制度に関する社会的・経済的・文化的な権利の完全な実現を保護する義務) を参照する (311)。

憲法に関しては、メキシコは 憲法第 2 条、すなわち、「先住民族及び先住民族共同体は、彼らの言語、知識、及び、彼らの文化・アイデンティティを構成するすべての要素を保持し、豊かにする権利が認められ、保障される」と規定されていることを参照する。メキシコは、在来種トウモロコシが先住民族のアイデンティティの一部であると指摘する (312)。

連邦法に関しては、メキシコは、先住民族及び共同体の文化遺産の保護を保障する国の義務などを定める先住民族及びアフリカ系メキシコ人民・共同体の文化遺産の保護に関する連邦法 (The Federal Law for the Protection of the Cultural Heritage of Indigenous and Afro-Mexican Peoples and Communities)、在来種トウモロコシを定義する在来種トウモロコシ法 (Native Corn Law) 第 2 条²⁵、その他、文化的表現などの定義を規定する文化及び文化的権利に関する一般法 (General Law

²⁵ 在来種トウモロコシ法 (Native Corn Law) 第 2 条は、「在来種トウモロコシ」を「先住民族、小農及び農民が自ら選定した種子から栽培してきた、又は、栽培しているトウモロコシ」と定義する。メキシコは、「在来種トウモロコシと先住民族は不可分の関係にあり、在来種トウモロコシを保護する

on Culture and Cultural Rights) 第3条、在来種トウモロコシを文化的表現として定める在来種トウモロコシ法第3条などを引用する(313)。

州法に関しては、メキシコは、特に「Colima 州、Guerrero 州、Michoacán 州、Sinaloa 州における、在来種トウモロコシを食文化遺産として促進・保護する法律」などに言及する(314)。

特に、在来種トウモロコシ種子の交換に関する伝統的な慣行を尊重・保護するというメキシコの義務に関しては、メキシコは次に言及する。すなわち、第1に、「先住民族の権利に関する国連宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UNDRIP)」第31条は、先住民族に対し、「自らの文化遺産、伝統的知識、伝統・文化的表現、伝統・文化的慣行を維持、管理、保護及び発展させる権利」を認めており、その中には遺伝資源 (genetic resources) や種子が含まれるという。メキシコによれば、同条は、国家が「これらの権利の行使を認識・保護する」ための効果的な措置を講じる必要性を強調すると指摘する。第2に、「小農と農村で働く人びとの権利に関する国連宣言 (United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, UNDROP)」第19条は、メキシコによれば、小農 (peasants) が「自ら保存してきた種子を保存・使用・交換・販売する権利」を有することを再確認しているという。メキシコは「この権利には、トウモロコシなどの種子を彼らの文化的及び経済的文脈の中で維持・発展させることが含まれる」と指摘する(315)。

メキシコは、特に、在来種トウモロコシの保護、ミルパの保護、生物文化的資源の保護 (在来種トウモロコシ独自の生物多様性の価値 (先住民族にとっての価値も含まれる))、そして農民共同体の保護といった目的が、先住民族に対するメキシコの法的義務の履行に直接関連し、また、合理的に結びついていると主張する(317)。

次いで、第32.5条における必要性の要件に関しては、メキシコは、「締約国が必要とみなす (deems necessary) 措置」という文言が用いられている以上、メキシコが当該措置を必要であると判断すれば足りると主張する。また、「先住民族に対する法的義務を履行するために (to fulfill its legal obligations to indigenous peoples)」の部分に関しては、メキシコは、2023年大統領令に反映されている義務は、憲法第2条、及び、上記の先住民族及びアフリカ系メキシコ人民・共同体の文化遺産の保護に関する連邦法に起因するものであることを強調する(318)。

「他の締約国の者に対する恣意的若しくは不当な差別の手段として、又は、製品、サービス、及び投資の貿易に対する偽装された制限として使用されないこと」と規定されている第32.5条の条件 (proviso) について、メキシコは、ガット第20条の柱書に関する自らの主張をここで参照する。しかしながら、メキシコは、USMCA 第32.5条とガット第20条の重要な違いとして、USMCA は「他の締約国の者 (persons) に対する差別」と規定しているのに対し、ガットでは「同様の条

ためのあらゆる措置は、先住民族を保護するための措置になる」と指摘する (para. 313)。

件の下にある諸国の間の差別」とされている点を強調する。これを踏まえて、メキシコは「第 32.5 条で想定されている差別は、他の締約国の者（persons）に対する不公平な待遇を指すため、同条は物品又はサービスに対する不公平な待遇は対象としない」とし、「第 32.5 条は物品間の差別について検討することを求めておらず、米国は、米国の者に対する不公平な待遇を特定していない」と主張する（320）。

いずれにせよ、メキシコは、本件措置は国内産品と外国産品の両方に適用されており、また 2023 年大統領令は米国からの非 GM トウモロコシには影響を及ぼさないと指摘しながら、本件措置は「者」に対するいかなる差別をも伴うものではない（米国の輸出業者に対しても同様）と主張する。さらに、メキシコは、本件措置がメキシコにおける重要な公共利益・価値に焦点を当てたものであり、同措置は「輸入」又は「輸出」といった表現も用いておらず、その意味で、むしろ GM トウモロコシの使用（use）に関するものであると付け加える（321）。

【米国の主張】

これに対し、米国は、メキシコが USMCA 第 32.5 条の下で本件措置が正当化されることを立証できなかつたと反論する（322）。まず米国は、メキシコが具体的な法的義務とは思われない、「先住民族及び共同体の文化遺産の保護」という抽象的かつ漠然とした（vague and highly generalized）概念を参照していると指摘しながら、2023 年大統領令が先住民族に対する具体的な法的義務を履行するものではないと反論する。特に、米国は「メキシコが在来種トウモロコシとして認識する正確な遺伝子構成を保存する」というのが実に法的義務といえるかを疑問視し、もしそうであるとしても、GM トウモロコシの存在とは無関係に行われる、持続的な遺伝子構成の進化（constant evolution in genetics）をメキシコはどう説明できるかと反論する（323）。

第 32.5 条の「条件」については、米国は、第 32.5 条における 2 つの要素（差別及び貿易に対する偽装された制限）が、ガット第 20 条の文言とは少し異なる表現となっている点を指摘しながらも、これらの表現の違いはパネルが検討すべき論点に影響を及ぼさないと主張する。例えば、第 32.5 条が「者（persons）」に対する差別を対象としているとのメキシコの主張について、米国は「者（persons）」の定義には企業（enterprise）も含まれるとし、したがって米国の輸出業者もこれに含まれると指摘する。つまり、本件措置が米国の輸出業者に対する差別的な手段として使用されていないことを、メキシコは立証できていないというのが米国の立場である（324）。

米国は、ガット第 20 条に基づく自身の主張をここで援用し、したがって、本件措置が、GM トウモロコシの輸入を制限する目的で設計されていながらも、在来種トウモロコシに同様の影響を及ぼし得る、国内における非在来種の非 GM トウモロコシについては、何ら対応も講じられていないと強調する（325）。

3) パネルの検討

パネルは、先住民族に対する法的義務（国際的義務・憲法・連邦法・州法を含む）の履行に向けたメキシコの取り組みを傾聴し、尊重し、信頼する。また、国内の法的文書等が先住民族と在来種トウモロコシとの間の関連性（linkage）を確立しているとのメキシコの説明も受け入れる。さらにパネルは、先住民族の権利に対する義務と関連するとメキシコが考える範囲において、在来種トウモロコシを保護するための措置をとるメキシコの権利を認める（326）。

USMCA の文言の下で、メキシコは、これらの目的を達成するために採用するいかなる措置についても、メキシコ自身が批准した貿易協定を含む、自らが合意した特定の制約（limitations）に従う義務を負うことになる。これらの制約には、「(締約国が) 先住民族に対する法的義務を履行するために必要とみなす措置」が、「物品、サービス、及び投資の貿易に対する偽装された制限」として使用されてはならないという第 32.5 条の条件（proviso）が含まれる（327）。

メキシコは、本件措置が、先住民族の伝統及び文化遺産と密接に関連する、在来種トウモロコシの遺伝的完全性（genetic integrity）を保護するために必要なものであると主張する。パネルは、メキシコの先住民族にとって在来種トウモロコシが重要であることを疑わない。しかし、上記の通り、本件措置は GM トウモロコシのみを対象（single out）としており、非在来種の、非 GM のトウモロコシからもたらされる、その他の形態の遺伝子流動には対応していない。いいかえれば、本件措置は、海外から輸入される非在来種トウモロコシのある類型（a type）のみを対象としており、国内で栽培されるものや、他に輸入される非在来種トウモロコシの類型については対象としていない（328）。

さらに、本件措置も、その他の国内措置も、GM トウモロコシの非承認栽培をもたらし得る根本的な問題（先住民族及び農民共同体によって行われる非公式な種子交換の慣行を含む）には対処していない。本件措置は、GM トウモロコシが輸入されるための承認を取り消すことにより、導入遺伝子の浸透や、その他の遺伝子流動の懸念に対応しようとするのみで、輸入後に国内で生じるとされる誤用（misuse）の問題には対処しようとしていない（329）。

以上の理由により、パネルは、本件措置が貿易に対する偽装された制限であると認定する。本件措置は、USMCA 第 32.5 条の下でも正当化されない（330）。

I. 第 31.2 条（c）号：無効化又は侵害（Nullification or Impairment）

1) 関連規定

USMCA 第 31.2 条の下で、第 31 章の紛争解決条項の適用範囲は、一方の締約国が他の締約国

の措置を「本協定上の義務に反する (inconsistent with)」と考える場合だけでなく、違反がない場合にも適用される (非違反申立 (non-violation claim)) (331)。

(c) when a Party considers that a benefit it could reasonably have expected to accrue to it under Chapter 2 (National Treatment and Market Access for Goods), Chapter 3 (Agriculture), Chapter 4 (Rules of Origin), Chapter 5 (Origin Procedures), Chapter 6 (Textile and Apparel Goods), Chapter 7 (Customs Administration and Trade Facilitation), Chapter 9 (Sanitary and Phytosanitary Measures), Chapter 11 (Technical Barriers to Trade), Chapter 13 (Government Procurement), Chapter 15 (Cross-Border Trade in Services), or Chapter 20 (Intellectual Property Rights), is being nullified or impaired as a result of the application of a measure of another Party that is not inconsistent with this Agreement.

(c) 一方の締約国が、第 2 章 (内国民待遇および物品の市場アクセス)、第 3 章 (農業)、第 4 章 (原産地規則)、第 5 章 (原産地手続)、第 6 章 (繊維・衣類製品)、第 7 章 (関税手続および貿易円滑化)、第 9 章 (衛生植物検疫措置)、第 11 章 (貿易の技術的障害)、第 13 章 (政府調達)、第 15 章 (サービスの越境取引)、又は第 20 章 (知的財産権) に基づき合理的に享受できると期待していた利益が、他の締約国の本協定に違反していない措置の適用により無効化又は侵害されていると考える場合。

2) 当事国の主張

(省略)

3) パネルの検討

米国は、パネルが本件措置の違反認定をしながらも、USMCA 第 32.5 条によって正当化される場合を条件として、非違反申立を提起している。パネルは、本件措置が USMCA 第 9 章及び第 2 章のいくつかの条項に違反すると認定しており、第 32.5 条によって正当化されないと認定した (349)。本件請求において、両当事国とも「合理的な期待 (reasonable expectations)」に関する主張を含め、真剣な議論を提起している。しかし、現在の状況において、米国はこの請求を追及していないと理解されるため、パネルは、この点について判断を下さないこととする (350)。

VI. 結論及び勧告

パネルは、本件措置が USMCA 第 9.2 条の意味における SPS 措置であり、以下の USMCA の条項に違反すると認定する (351)。

a. 本件措置は、関連する国際的な基準、指針若しくは勧告、又は、人、動物若しくは植物の生命若しくは健康に対する危険性の評価であってそれぞれの状況に応じて適切なものに基づいていないため、第 9.6.3 条に違反する。

b. メキシコは、関連する国際機関における関連する国際的な基準、指針、及び勧告を考慮して危険性評価を実施しなかったため、第 9.6.8 条に違反する。

c. メキシコは、本件措置に関する危険性評価又は危険性管理を、文書化された方法で、かつ、他の締約国に意見を述べる機会を与えるように実施しなかったため、第 9.6.7 条に違反する。

d. 本件措置は、関連する科学的な原則に基づいていないため、第 9.6.6 条 (b) 号に違反する。

e. 本件措置は、人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ適用されていないため、第 9.6.6 条 (a) 号に違反する。

f. メキシコは、自ら適切であると判断した保護水準を達成するために必要である以上に貿易制限的でない SPS 措置を選択しなかったため、第 9.6.10 条に違反する。

g. メキシコは、他の締約国の物品の輸入に対し、禁止又は制限を採用又は維持しているため、第 2.11 条に違反する。

メキシコの抗弁に関しては、パネルは以下のように認定する (352)。

a. 本件措置はガット第 20 条 (a) 号及び (g) 号における例外に該当しないため、USMCA 第 32.1.1 条によって正当化されない、そして、

b. 本件措置は USMCA 第 32.5 条の下で正当化されない。

したがって、パネルは、メキシコに対し、本件措置を USMCA 第 2 章及び第 9 章に基づく自身の義務に適合させるよう勧告する。パネルは、メキシコが誠実に、真正な懸念に対処しようとしていることを認めており、そのような懸念については、適切な危険性の評価プロセス、科学的な原則に基づく措置、及び、すべての USMCA 締約国間の対話を通じて、今後、建設的な解決策を推進する形で取り組むことを提案する (353)。

検討

1. 本件の位置付け—自由貿易、食料主権、先住民の権利、そして科学の交錯—

本件は、メキシコが 2022 年大統領令を代替する形で導入した 2023 年大統領令の一部条項、すなわち、人の消費を目的とする遺伝子組換え (GM) トウモロコシの使用に関する承認を取り消し、また、新たな承認を与えないよう関連当局に指示する「第 6 条 2 項の措置」と、動物飼料用及び人の消費を目的とする産業用の GM トウモロコシについて、これらを非 GM トウモロコシに段階的に代替することを指示する第 7 条が、USMCA の SPS 章の諸規定に違反するかどうか、もし違反するならば、同協定の例外条項によって正当化できるかどうか争点となった事例である。本件パネルは、第 7 条については、同条の履行のための科学研究の実施などを規定する第 8 条を共に考慮すべきとし、両方を合わせて「第 7 条・第 8 条の措置」として検討を進めた。

メキシコは、本件措置が複数の目的を追求するために導入されたと主張し、GM トウモロコシがもたらす危険性から人及び植物 (在来種トウモロコシ) の生命又は健康を保護するという SPS 上の目的のほかにも、在来種トウモロコシと密接に関連する先住民族の生計・伝統や食文化遺産の保全、及び先住民共同体の権利を保護するためのメキシコの法的取り組みなどの非 SPS 上の目的を達成するために本件措置が導入されたと主張した。本件措置が有する SPS 上の目的に関わる側面については、SPS 章の義務に照らして検討が行われ、非 SPS 上の目的に関わる側面については、「一般的例外条項」及び「先住民族権利例外条項」による正当化の文脈で検討が行われている。他方で、後述するように、これらの争点は切り離されているわけではなく、むしろ密接に関連しており、例えば、SPS 章の文脈におけるメキシコの義務違反の認定 (科学的根拠の欠如など) は、一般的例外条項におけるメキシコの主張・抗弁を退ける主要な要因の 1 つとなるなど²⁶、同条項におけるパネルの検討にも影響を及ぼしている。

パネルは、メキシコの本件措置 (「第 6 条 2 項の措置」及び「第 7 条・第 8 条の措置」) が関連する国際的な基準又は適切な危険性評価のいずれにも基づいていないため、USMCA 第 9.6.3 条 (措置を国際的な基準又は適切な危険性評価に基づく義務)、第 9.6.8 条 (適切な危険性評価の実施に関する義務)、及び第 9.6.6 条 (b) 号 (科学的な原則に基づく義務) に違反し、また、同 SPS 規制に関して、他の締約国に意見を述べる機会を与えなかったため、第 9.6.7 条 (文書化及びコミュニケーションに関する義務) にも違反すると判断した。特にパネルは、「適切な (appropriate) 危険性評価を実施する締約国の義務との関連で、国際的な基準等を「明白に (立証できるように; demonstrably) 」 「考慮する」ことを締約国の要件として求めながら²⁷、この「考慮する」という

²⁶ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), paras. 297, 303.

²⁷ *Ibid.*, paras. 182-183.

義務の積極的な性質を強調した。パネルは、Codex 及び IPCC の枠組みの中で提供されている危険性評価の実施手続（process）に関する様々な基準・指針を参照しつつ、メキシコが適切な危険性評価を実施したか否かを検討している。

他方で、SPS 措置の「必要性」及び「貿易制限性」に関する義務を定める USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号及び第 9.6.10 条に関しては、本件パネルは、メキシコが自身の SPS 措置を必要最小限にするように、又は、必要以上に貿易制限的にならないように「調整 (tailor)」しなかったことを問題視し、したがって、本件措置はこれらの条項にも違反すると結論づけた。メキシコは、特に、本件措置の必要性に関しては、「予防原則」に基づく自国の権利を主張したが、パネルは、同原則によって SPS 措置を必要な限度においてのみ適用するという実体的義務から免除されることはないと判断している。

メキシコは、本件措置がメキシコにおける「公德」を保護するために「必要な」措置であり、また、在来種トウモロコシという「有限天然資源」の保全に「関する」措置であると主張しながら、一般的例外条項（第 32.1.1 条）による正当化を試みたが、本件パネルは、そのいずれの主張も受け入れなかった。さらに、メキシコは、本件措置が先住民族を保護するメキシコの法的義務を履行するために「必要な」措置であり、したがって、先住民族権利例外（第 32.5 条）によって正当化されると主張したが、本件パネルは、かかるメキシコの主張も認めなかった。具体的には、輸入される GM トウモロコシの使用を制限する一方、在来種トウモロコシに同様な遺伝子流動の問題をもたらし得る国内の非在来種の、非 GM トウモロコシについては何ら規制も講じていないこと、及び遺伝子流動に関するより根本的な問題、すなわち、先住民族・農民共同体において非公式に行われる種子交換の慣行などについては規制していないことが指摘され、そのような「規制上の区別」についての説明（科学的証拠を含む）が提示されていないことが問題視されている。

本件の結果については、パネルが先住民族の文化・伝統の保護というメキシコの正当な目的を軽視し、経済的・貿易的価値を優先する立場をとったとの批判も寄せられているが²⁸、結局、USMCA に SPS 章が含まれている以上、貿易に影響を及ぼし得る SPS 措置は、科学的根拠（国際的基準又は適切な危険性評価）の有無に照らしてその合法性が判断されることになるという現実を冷静に捉える必要がある。本件では、科学的根拠の欠如が SPS 章における締約国の義務のみならず、非 SPS 目的に基づく正当化の抗弁の文脈においてもメキシコ側に不利に作用し、本件の全般的な審理の結果に大きな影響を及ぼしている。一般的例外条項の文脈では、「必要性」の要件の一部として、措置がいかに規制目的の達成に「貢献」できるかが説明（立証）されなければならないが、本件のように非常に技術的・科学的な性質を帯びる事案において、科学的証拠の不在は、それ自体、そのような説明（立証）の失敗として評価されかねない。また、本件では具体

²⁸ Eliza Faye Lafferty, “Growing Indigenous Food Sovereignty in the USMCA,” *Virginia Journal of International Law Online*, Vol. 65 (2024), pp. 1-22.

的に検討されていないが、一般に柱書の「恣意的・不当な差別」の検討の一部として、「差別」又は「規制上の区別」の存在に対する合理的な説明・根拠（特に、規制目的と調和的なもの）に焦点が当てられるが、科学的根拠の欠如は（特に本件のような場合は）、それ自体、そのような合理的な説明・根拠の不在として評価される可能性が高いといえよう。

先住民族権利例外は、加盟国が先住民に関する法的義務を履行するために自ら必要であるとみなす措置を正当化の対象とするが、これに関しては、加盟国の措置が「恣意的・不当な差別」又は「偽装された制限」の手段として「使用（used）」されないことが「条件」とされており、措置が適用される「態様」に関しては、事実上、一般的例外条項（ガット第 20 条）の柱書とほぼ同じ要件が適用されることになる。一方、こうなると USMCA の締約国がわざわざ先住民権利例外を別途の条項（第 32.5 条）として設けていることの意味が薄れてしまうという指摘も可能であり、先住民族権利の保護を一層徹底させるという趣旨からすれば、同条項の有用性は限定的であるといわざるを得ない。本件パネルは、先住民族に関する法的義務の履行に向けたメキシコの取り組みを「尊重する」といいながらも、締約国には、USMCA の下で自らが合意した特定の「制約（limitations）」に従う義務があることを指摘しており²⁹、先住民族の権利保護という名目の下、保護主義的な措置が濫用されることを牽制する重要性をも同時に強調している。もちろん、これは、第 32.5 条の文言による当然の帰結といえるが、本件の結果を受けて、同条の改正や USMCA における同例外の位置づけをめぐる議論・研究が、今後活発に展開されていく可能性がある³⁰。

以下では、これらの法的争点を個別的に検討しながら、WTO 法、とりわけ SPS 協定及びガット第 20 条の適用・解釈に与える示唆を含めて、本件の意義を考察・評価することとしたい。

2. 危険性評価の実施に関する義務—適切な危険性評価の方法論—

2.1. 危険性評価の実施に関する義務（第 9.6.3 条、第 9.6.8 条、及び第 9.6.6 条（b）号）

パネルは、本件措置が「関連する国際基準、指針、又は勧告」に基づいておらず、また、「適切な危険性評価」にも基づいていないため、「適切な危険性評価」の実施に関する締約国の義務を定める USMCA 第 9.6.3 条及び第 9.6.8 条に違反すると判断し、その結果、SPS 措置が「科学的な原則」に基づいていることを求める第 9.6.6 条（b）号にも違反すると判断した。

パネルは、締約国が自ら適切な保護水準（ALOP）を設定する裁量を有すること（ゼロリスク

²⁹ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 327.

³⁰ USMCA 第 32.5 条に食料主権に対する締約国の積極的な権利（affirmative right）を明示的に取り入れるべきとの主張・提案に関しては、Lafferty, *supra* note 28, pp. 20-21; また、USMCA 第 34.3 条による同協定の改正手続を通じた SPS 章の再交渉の可能性を論じる見解としては、Georgieva, *supra* note 9, p. 153 を参照。

を含む)、及び、国際的な基準、指針又は勧告が当該 ALOP を満たせるか否かを判断する裁量を有することを認めながらも、締約国が SPS 措置を国際的な基準、指針又は勧告に基づいてとらない場合、当該 SPS 措置は「人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の状況に応じて適切な評価」に基づくものでなければならないと強調した。その際、パネルは、国際的基準の代わりとしての、この「適切な (*appropriate*)」危険性評価という要件は、有意義 (*meaningful*) であり、一定の厳格さ (*some rigor*) をもって解釈されなければならないと指摘した³¹。すなわち、第 9.6.3 条及び第 9.6.8 条でいう状況に応じて「適切な」危険性評価を実施する要件というのは、締約国の自己判断事項ではなく、パネルが「一定の基準」に照らして客観的に審査できるものとされる。

USMCA の SPS 章は、危険性評価を実施する締約国の義務との関連で、国際的な基準・指針等の役割を強調している。例えば、USMCA 第 9.6.8 条 (b) 号は、締約国が危険性評価を実施するに当たり「WTO の SPS 委員会における関連する指針、並びに、関連する国際機関における国際的な基準、指針及び勧告を考慮する (*shall take into account*)」ことを要求している³²。まず、パネルは、たとえ締約国が危険性からの実質的な保護に関わる特定の国際的基準に「従わない」と決定した場合であっても、自国の危険性評価の「方法論 (*methodology*)」を開発・適用する際には、関連する国際的な指針を「明白に (立証できるように ; *demonstrably*)」「考慮」しなければならない、と同規定の要件を解釈した³³。

具体的には、本件パネルは、米国が提示した、Codex 原則、Codex ガイドライン、Codex 作業原則、IPPC、ISPM 2、及び ISPM 11 などの国際的基準・指針を指しながら、これらの「原則 (*principles*)」が、危険性評価を含む危険性の分析を実施するための「枠組み (*framework*)」を提供するものであり、第 9.6.8 条に基づき、締約国が危険性評価及び危険性管理を実施する「手続 (*process*)」に関連するものであると確認した。特に、食品安全に関しては、「政府が適用する食品安全に関するリスク分析の作業原則 (Codex 作業原則)」を参照し、これが人の健康に対する食品関連のリスクに関して、リスク評価、リスク管理、及びリスク・コミュニケーションのための指針を政府に提供すると指摘しながら、その内容について詳細に触れた³⁴。同原則では、例えば、危険性評価には、①危害要因の特定、②危害要因の特性評価、③曝露評価、及び④リスクの判定の 4 段階が含まれるべき、といった内容が提示されている。他方で、植物の生命・健康に関しては、パネルは、ISPM 2 及び ISPM 11 が有害動植物リスク分析 (*pest risk analysis, PRA*) の実施に関する詳細を説明・提供しているとし、特に、ISPM 2 は「適切な植物検疫措置を特定するために用いられる技術的道具 (*a technical tool*)」であり、「植物検疫措置の根拠を提供する」ものであると性格づ

³¹ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 181.

³² *Ibid.*, para. 182.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, para. 185.

けた³⁵。ISPM2 は、改変生物（Living Modified Organisms, LMOs）にも適用されるため、本件で問題となった GM トウモロコシに関する危険性評価の実施に際しても当然適用されるものである。ISPM2 によれば、一般に PRA のプロセスは、①開始（initiation）、②有害動植物リスク評価（pest risk assessment）、③有害動植物リスク管理（pest risk management）の 3 段階で構成されることとなっている³⁶。

パネルは以上のように、危険性評価の実施「手続」に「関連する」国際的な基準等の存在を指摘しながら、このような原則が存在するという事実は、本件の検討にも影響を与えたとし³⁷、本件においてメキシコが「状況に応じて適切な」危険性評価であると主張する「2020 年資料（2020 Dossier）³⁸」及び「SNIB データベース³⁹」について、これらが上記の危険性評価の要件のいずれも満たしていないと結論づけた⁴⁰。パネルは、これらの資料が危険性評価であるというよりは、研究内容の要約に過ぎないか、又は、内容の分析を伴わない単なる資料の収集物に過ぎないと指摘している⁴¹。具体的には、これらの資料では、上記の Codex 作業原則又は ISPM2 で提示されているような基準、すなわち、危害要因・有害動植物の特定、それらの特性評価、曝露評価、危険性の定量評価、PRA 地域の画定などの要素が一切見られず、GM トウモロコシが有害動植物又は潜在的な有害動植物として考慮されたか否かも示されていない、と指摘されている⁴²。要するに、危険性評価の実施に関連する国際的な原則や基準に鑑みるに、上記のメキシコの資料は、「適切な危険性評価」といえるほどの中身と手続を備えていないという判断である⁴³。

以上を踏まえて、本件パネルは、メキシコが USMCA 第 9.6.8 条に違反したと認定し、したがって、第 6 条 2 項の措置は、USMCA 第 9.6.3 条で要求される危険性評価に基づくものではないと結論づけた⁴⁴。また、パネルは、本件措置が関連する国際基準、指針、又は勧告に基づいておら

³⁵ *Ibid.*, para. 186.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ このようなパネルのアプローチについて、Codex の基準、指針、又は、勧告は任意的（voluntary）なものであり、法的拘束力を持つものではないと説明した *EC-Hormones* 事件のパネルとの違いを指摘する見解については、Georgieva, *supra* note 9, p. 150 を参照。

³⁸ 国立人文学科学技術審議会（National Council of Humanities, Sciences and Technologies, CONAHCYT）より 2020 年に作成された「グリホサート及び GM 作物に関する科学的記録（*Scientific Record on Glyphosate and GM Crops*）」と題する報告書を指す。

³⁹ 遺伝子組換え生物のバイオセーフティに関する省庁間委員会（CBI OGEM）が維持・管理する「国家バイオセーフティ情報システムのデータベース（The National Biosafety Information System database）」を指す。

⁴⁰ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 195.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, para. 196.

⁴³ 第三国として参加したカナダもこれと同様の見解を示していた。詳細は、Canada’s Third Party Written Submission, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (15 March 2024), para. 39.

⁴⁴ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 196.

ず、第 9.6.3 条に従って危険性評価を実施してもいないため、メキシコは、措置が科学的な原則に基づいていることを求める第 9.6.6 条 (b) 号にも違反すると結論づけた⁴⁵。

適切な危険性評価の実施という要件を検討するにあたり、本件パネルが「適切な」という文言を「一定の厳格さ」を持って解釈し、Codex や IPPC より提供される国際的な基準・指針を客観的な基準として活用したことは、WTO 紛争事例において SPS 協定の関連規定が解釈される文脈において参考になろう。SPS 協定 5 条 1 項は「加盟国は、関連国際機関が作成した危険性評価の方法 (technique) を考慮しつつ (taking into account)、自国の SPS 措置を人、動物又は植物の生命又は健康に対する危険性の評価であってそれぞれの状況において適切なものに基づいてとることを確保する」と定めているところ、USMCA 第 9.6.3 条と第 9.6.8 条を合わせたような構成となっている。同条でいう「関連国際機関が作成した危険性評価の方法」に、本件パネルが危険性評価を実施するための「原則 (principles)」と性格づけた Codex 原則、Codex ガイドライン、Codex 作業原則、ISPM 2、及び ISPM 11 といった基準・指針が含まれるということに疑問の余地はなからう⁴⁶。その意味で、本件で詳細に言及・検討されたこれらの基準又は指針は、SPS 協定 5 条 1 項の要件、すなわち、加盟国が状況に応じて「適切な」危険性評価を実施したか否か、又は、関連国際機関が作成した危険性評価の方法を「考慮したか」否かを判断する際の一定のベンチマークとなり得るものである⁴⁷。実際、2022 年 *Costa Rica – Avocados* 事件のパネルは、SPS 協定 5 条 1 項における要件の一部として、被申立国のコスタリカが危険性評価を実施するにあたり ISPM 2 及び ISPM 11 を考慮したか否かを中心に検討を行った⁴⁸。

本件パネルが参照している上記の国際的な基準・指針は、危険性評価の実施手続に関する基本原則を示すものであり、いわば、SPS 章において想定される「適切な」危険性評価が備えるべき形式・方法論に関する最低限の要件 (敷居) を提供するものといえる。本件パネルは、危険性評価の実施に関するこれらの国際的な基準等を「考慮した」ことが「明白に (立証できるように; demonstrably)」示されていることを法的基準・要件として求めており⁴⁹、「考慮する (take into account)」という義務の積極的な性質を強調した。その意味で、これらの国際的な基準等の存在を意図的に無視するか、又は、関連しないものとして扱うことは、合理的な理由や説明が提示されない限り、危険性評価の実施に関する上記の規定に違反することになる。

⁴⁵ *Ibid.*, para. 203.

⁴⁶ この点に関しては、WTO Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R (29 September 2006), fn. 1903 を参照。

⁴⁷ 一方、SPS 協定第 5 条 1 項でいう「考慮する」義務は、SPS 措置を関連国際機関が作成した危険性評価の方法に必ず基づくか、又は、それに従うことまで求めるものではないと解釈されている。WTO Appellate Body, *Australia – Apples*, WT/DS367/AB/R (29 November 2010), para. 246.

⁴⁸ WTO Panel Report, *Costa Rica – Avocados*, WT/DS524/R (13 April 2022), para. 7. 1591.

⁴⁹ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 182.

2.2. 文書化及びコミュニケーションに関する義務（第 9.6.7 条）

第 9.6.7 条は、本件の 2023 年大統領令のような衛生植物検疫上の規制（法令等）に関する危険性評価及び危険性管理を「文書化された方法で、かつ、他の締約国及び当該締約国の関係者（persons）に意見を述べる機会（opportunity to comment）を与えるように」実施することを締約国に求める。パネルによると、この義務は、第 9.6.8 条に従って考慮されるべき「関連する国際的な基準、指針、及び勧告」に含まれる文書化及びリスク・コミュニケーションに関する要件に「追加される」義務である⁵⁰。

本件パネルは、この文章化・コミュニケーションの要件については、Codex 原則を引用し、それを一定の基準として用いながら、メキシコの義務違反を確認した。Codex 原則によれば、効果的なリスク・コミュニケーションとは、「政府、業界、学術機関、メディア、消費者など、あらゆる利害関係者が関わる相互的な過程」であり、「すべての段階で完全に文書化し、一般の調査に供するために公開する」ものとされる。また、同原則によれば、効果的なリスク・コミュニケーションは単なる相互的な過程にとどまらず、すべての利害関係者の意見を求める相互的かつ応答的な（responsive）協議の過程が含まれるべきとされる。つまり、協議の過程で提起された食品の安全性及びその他の争点は、危険性の分析過程において考慮されなければならない⁵¹。

以上のように国際的な基準等に言及したパネルは、本件の危険性評価として主張された「2020 年資料（2020 Dossier）」及び「SNIB データベース」の場合、それらがウェブサイトやメディアなどで公開されていたという事実は、USMCA 第 9 章又は関連する国際的な基準等によって求められる透明性・コミュニケーション・文書化に関する要件を満たすのに十分ではないと結論づけた⁵²。そこで、本件パネルは、第 9.6.7 条を有意義な（meaningful）ものとするために、締約国は少なくとも、①検討されている（proposed）衛生植物検疫上の規制、②危険性評価の実施予定に関する通知、及び方法論・基準の提示、③他の締約国及びすべての利害関係者に対して意見を求める（inviting）旨の通知、④意見を提出するための具体的な期間の提示、以上の内容を含む正式な通知を発信する必要があると指摘し、同条の下で求められる義務内容を具体的に提示している⁵³。

3. SPS 措置の必要性及び貿易制限性—締約国の調整（tailor）義務—

3.1. SPS 措置の必要性に関する義務（第 9.6.6 条（a）号）

⁵⁰ *Ibid.*, para. 198.

⁵¹ *Ibid.*, para. 199.

⁵² *Ibid.*, para. 200.

⁵³ *Ibid.*

USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号は、締約国に対し、自国の SPS 措置を「人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために必要な限度においてのみ (only to the extent necessary) 適用すること」を「確保する (shall ensure)」よう求める。

本件パネルは、まず、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号にいう「確保する」という用語は、「一定の強制力 (force)」を伴うものであり、措置の射程を真に「必要な」程度に限定させるための「努力 (effort) とその結果 (result)」の両方を求めると説明した上で⁵⁴、ある措置が人、動物又は植物の生命又は健康を保護するために「必要な限度においてのみ」適用されているか否かを締約国が判断するためには、問題となっている危険性の正確な性質及び危険源、そして、当該危険性からの保護のために何が実に必要であるかを評価するための「客観的な基準 (objective standard)」が存在しなければならないとの見解を示した⁵⁵。次いで、パネルは、本件のように、措置が「国際的な基準、指針、又は勧告」に基づいておらず、また「状況に応じて適切な」危険性評価にも基づいていない場合、措置が「必要な限度においてのみ」適用されるよう「確保」すべく、締約国が当該措置を適切に「調整する (tailor)」ことは不可能であると指摘し⁵⁶、したがって、本件措置は第 9.6.6 (a) 号に違反すると結論づけた⁵⁷。要するに、措置を「必要な限度においてのみ」適用することを「確保する」ためには、関連する国際的な基準又は適切な危険性評価といった「客観的な基準」に照らして、措置の内容を「調整」する「努力」とその「結果」が求められるところ、メキシコは、そのような義務を果たさなかったという解釈である。

SPS 措置を必要な限度においてのみ適用されることを「確保する」要件を、このように措置を「調整する」締約国の積極的な義務として解釈したことは、WTO 紛争事例における SPS 協定の解釈、特に、第 2 条 2 項の文脈において一定の参考になるものと考えられる。SPS 協定 2 条 2 項に関しては、これまで、科学的原則に基づくことを求める第 2 要件 (特に、5 条 1 項との関係)、及び、十分な科学的な証拠なしに維持しないことを求める第 3 要件 (特に、5 条 7 項における暫定的措置との関係) の方に焦点が当てられる一方、第 1 要件である「必要な限度においてのみ適用すること (を確保する)」については、それが、5 条 6 項と密接な関連があるということ以外に、同要件の実質的な性質・内容については不明確さが残されていた。その意味では、本件パネルが USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号の法的基準として、SPS 措置を「調整する」加盟国の積極的な義務を提示し、具体化を試みている点は、SPS 協定 2 条 2 項の文脈 (特に、措置の必要性に関する義務) においても有用な参考となる⁵⁸。

⁵⁴ *Ibid.*, para. 219.

⁵⁵ *Ibid.*, para. 220.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, para. 221.

⁵⁸ 一方、本件のパネルは、「調整」の要件を説明する際に、「調整」のプロセスを可能にするための、「客観的な基準 (objective standard)」を強調し、その例として国際的基準と危険性評価に言及したが

他方で、メキシコは、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号の下で「予防原則 (precautionary principle)」に依拠する締約国の権利について言及していたが、パネルは、予防原則が、特定された危険性からの保護のために「必要な」限度においてのみに措置を「調整」すべく SPS 措置を可能な限り「限定させる」という、USMCA 第 9.6.6 条 (a) 号によって課される明確な義務を回避する権限を締約国に与えるものではないと指摘し⁵⁹、同原則によって SPS 章の下で適用される実体的義務が免除されることはない結論づけた⁶⁰。

3.2. SPS 措置の貿易制限性に関する義務 (第 9.6.10 条)

USMCA 第 9.6.10 条は、締約国に対し、自国が適切であると判断した保護水準を達成するために「必要である以上に貿易制限的でない (not more trade restrictive than required)」SPS 措置を「選択する (shall select)」よう求める。同条によると、SPS 措置は、技術的及び経済的実行可能性を考慮して合理的に利用可能な他の選択肢であって、締約国の適切な保護水準を達成し、かつ、貿易制限の程度が相当に少ないものがある場合を除くほか、必要である以上に貿易制限的でない、

(通常の SPS 措置なら第 9.6.3 条の規定により、国際的基準又は危険性評価のいずれかに基づくことが期待される)、科学的証拠が不十分な (そもそも危険性評価を実施し得ない) 場合にとられる暫定的措置にはどのように同要件が適用されるべきか、という論点が提起され得る。USMCA・SPS 章の第 9.6.4 条では、「本章は、締約国が次の事項を行うことを妨げるものではない」とし、「(c) 関連する科学的証拠が不十分な場合に、暫定的措置として SPS 措置を採択し、又は維持すること」と定め、SPS 協定 5 条 7 項と同様、暫定的措置を採択・維持する締約国の権利を条件付き (第 9.6.5 条の要件) で認めている。まず、先決事項として、措置が第 9.6.4 条 (c) 号にいう暫定的措置として認められた場合は、国際的基準や危険性評価といった明確な「客観的な基準」がそもそも存在しないことが前提となるので、国際的基準や危険性評価を参照できなかつたという事実が、直ちに「調整」義務の失敗にはならないと考えられる。他方で、措置の規模や射程を「必要最小限」に限定させるべく「確保する」という一連の行動 (本件のパネルによれば、「努力とその結果」) はやはり暫定的措置にも求められるところ、「調整」の義務も、締約国が依拠しているその他の根拠 (SPS 協定 5 条 7 項でいう入手可能な適切な・関連国際機関から得られる情報など) やその特殊な状況に照らして客観的に評価・判断されることになると考えられる。また、暫定的措置の要件として、継続して追加の情報を得よう努める義務などが、「調整」義務の判断において関わってくるかもしれない。勿論、暫定的措置として認められる以上、情報が限られていることは明白であるため (そもそも調整の余地が極めて少ない)、そのような情報不足や代替措置の不存在といった特殊事情は「調整」のプロセスを経る義務の文脈で規制国に有利に作用する可能性が高いと考えられる。

⁵⁹ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 225.

⁶⁰ *Ibid.*, para. 223.

とされる。同条は、SPS 協定第 5 条 6 項及び脚注 3 を想起させる義務内容となっている⁶¹。

本件パネルは、USMCA 第 9.6.10 条が、締約国に対し、自国の ALOP を達成するために「必要である以上に貿易制限的でない」SPS 措置を「選択する」ことを明示的に求めていると強調しながら、同条は、上記の第 9.6.6 条 (a) 号における SPS 措置の「調整 (tailoring)」に関する同様の問題を提起すると指摘した。すなわち、パネルによると、この「調整のプロセス」というのは、「必然的に (necessarily)」危険性の性質及び危険源、並びに、潜在的に利用可能な代替的選択肢の両方を考慮することを求めるものとされる⁶²。つまり、第 9.6.10 条においては、上記の第 9.6.6 条 (a) 号の場合と同様に、締約国は、適切な危険性評価の下で、潜在的に利用可能な様々な選択肢を考慮し、自身の SPS 措置を必要以上に貿易制限的にならないように「調整する」ことが求められる、という解釈である。本件パネルは、危険性評価の実施に関する義務にメキシコが違反したことや、第 9.6.6 条 (a) 号の文脈で議論された検討内容を手掛かりとして⁶³、本件措置は、メキシコの ALOP を達成するために必要である以上に貿易制限的であり、したがって、USMCA 第 9.6.10 条に違反すると結論づけた⁶⁴。

SPS 措置の貿易制限性に関する本件パネルの解釈は、WTO 法の SPS 協定第 5 条 6 項の文脈においても有意義な視点を提供し得るものと考えられる。SPS 協定 5 条 6 項の文脈においては、加盟国が決定した ALOP と、加盟国が実施した（と主張する）危険性評価との相関関係が必ずしも明確にされているとはいえない。たとえば、SPS 協定 5 条 1 項でいう適切な危険性評価が存在しないと判断されたにもかかわらず、5 条 6 項においては依然として加盟国が主張する ALOP がそのまま基準として用いられるべきかが必ずしも定かではない。*Costa Rica – Avocados* 事件のパネルは、コスタリカの SPS 措置が適切な危険性評価に基づくものではないと判断し、したがって、5 条 1 項に違反すると認定しながらも、かかる（瑕疵のある）危険性評価に基づいて設定されたコスタリカの ALOP をそのまま基準として用いて、5 条 6 項の審査、すなわち、代替措置との比較検討に移行した⁶⁵。同事件では、申立国のメキシコがコスタリカの ALOP を達成できる代替措置を提示できず、5 条 6 項の義務違反を立証できなかったと判断されている⁶⁶。

本件パネルは、USMCA 第 9.6.10 条の義務、すなわち、必要である以上に貿易制限的でない SPS 措置を「選択する」義務を、SPS 措置を「調整する」締約国の積極的な義務として捉えており、一般的には、危険性の性質・危険源・潜在的な代替措置などの考慮を含む「調整」のプロセ

⁶¹ 但し、SPS 協定 5 条 6 項では、「選択する (shall select)」ではなく、「確保する (shall ensure)」と規定されていることには留意する必要がある。

⁶² USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 236.

⁶³ *Ibid.*, para. 237.

⁶⁴ *Ibid.*, para. 238.

⁶⁵ WTO Panel Report, *Costa Rica – Avocados*, WT/DS524/R (13 April 2022), paras. 1816-1893.

⁶⁶ *Ibid.*, para. 1938.

スを経るためには、関連する国際的な基準又は適切な危険性評価といった客観的な基準への参照が不可欠であろう⁶⁷。パネルは、本件措置がこれらに基づいていないことを確認した上で、SPS 協定 5 条 6 項の下で典型的に行われる「規制当局の ALOP を達成できる、貿易制限生の相当に少ない、合理的に利用可能な代替措置の検討」に移行することなく、そのままメキシコの義務違反を認定している。

4. 数量制限の一般的禁止（第 2.11 条）

USMCA 第 2.11 条（輸入・輸出の制限）は、同協定に別途定める場合を除き、いずれの締約国も、他の締約国の物品の輸入、又は他の締約国の領域を仕向地とする物品の輸出若しくは輸出を目的とする販売に対し、ガット第 11 条（解釈に関する注釈を含む。）に従う場合を除き、いかなる禁止又は制限も採用し、又は維持してはならない、と規定する。

米国は、本件措置が、米国の輸出業者の競争機会を剥奪するなど、貿易に影響を与えていると主張する一方⁶⁸、メキシコは、GM 製品の承認要件は、同様の国内 GMO にも要求されるものであるため、輸入制限ではないと主張した⁶⁹。

パネルは、ある措置が表面上（facially）、輸入品と国産品の両方に適用され得る用語で起草されているという事実は、その措置が輸入に対する制限として機能し得ないことを意味しないとした上で、メキシコは、国内における GM トウモロコシの商業的栽培をすでに禁じており（モラトリアム）、そのため、本件措置によって明白に意図されている効果は、輸入産 GM トウモロコシに向けられていると指摘した⁷⁰。つまり、第 6 条 2 項の措置により、米国から人の直接的な消費の GM トウモロコシを輸入することができなくなったところ、これは、当該目的のために GM トウモロコシの輸入が可能であった以前の状況からの「明白な制限（obvious restriction）」を構成する⁷¹、ということである。第 7 条・第 8 条の措置に関しても、パネルは、それらがまだ実施には至っていないとしても、大統領令によって効力を有する、既に「適用」された措置であるという事実は変わらないとしながら⁷²、したがって、本件措置は、USMCA 第 2.11 条の意味における「輸入に対する禁止又は制限」を構成すると判断した⁷³。

⁶⁷ 第 9.6.6 条 (a) 号の場合と同様、この「調整のプロセス」が暫定的措置にどのように適用されるべきかが問題になり得る。「調整」の義務と暫定的措置との関係については、上記注 58 を参照。

⁶⁸ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 246.

⁶⁹ *Ibid.*, para. 248.

⁷⁰ *Ibid.*, para. 251.

⁷¹ *Ibid.*, para. 252.

⁷² *Ibid.*, para. 253.

⁷³ *Ibid.*, para. 254.

5. 一般的例外（第 32.1.1 条）

USMCA 第 32.1.1 条は、ガット第 20 条の規定を準用し、SPS 章を含む本協定の各章に違反する措置について、同条における一定の要件を充足することを条件にその正当化を認める。すなわち、USMCA は、SPS 措置が同協定に整合的でない場合であっても、その非 SPS 上の目的が特定の例外に該当する限りにおいて、正当化され得る可能性を認めている⁷⁴。

メキシコは、本件措置が SPS 章に違反するとしても、ガット第 20 条 (a) 号における「公德」を保護するために必要な措置、及び (g) 号における「有限天然資源」の保全に関する措置に該当するため、ガット第 20 条によって正当化されると主張した。以下では、ガット第 20 条 (a) 号、(g) 号、及び柱書の要件に関する両当事国の主張とパネルの解釈を順次に検討することとする。

5.1. 公德の保護のために必要な措置

「公德」例外に関して、メキシコは、本件措置がガット第 20 条 (a) 号の下で、在来種トウモロコシ、ミルパ (milpa)、生物文化的資源、及び食文化遺産を保護するために「必要な」措置であると主張した⁷⁵。具体的には、メキシコは、在来種トウモロコシの栽培と加工を通じて収益・生計を維持する共同体の生計手段を保全するという「道徳的義務 (moral duty)」を強調しながら⁷⁶、①在来種トウモロコシ及び食文化の伝統を保護することは重要な公德であり、②本件措置は、輸入禁止に比べて貿易制限性が少なく、③特に、第 6 条 2 項の措置は、GM トウモロコシの拡散の経路を相当に減少させるため、在来種トウモロコシ、先住民族共同体の生計、及び関連する食文化的伝統を保護するという公德に貢献する一方、④米国が提案する代替措置は合理的に利用可能なものではないと主張した⁷⁷。

これに対し、米国は、トウモロコシ種間における遺伝子流動は（それが GM 品種か非 GM 品種かを問わず）自然な現象であるとし、また、メキシコが「非在来種の、非 GM トウモロコシ」については、輸入、国内栽培、又は販売を禁止していない点を指摘しながら⁷⁸、メキシコは脅威とされるもの (perceived threat) を立証しておらず、本件措置がいかにかその脅威に対応（貢献）するかを説明できていないと反論した⁷⁹。

本件パネルは、まず、ガット第 20 条 (a) 号における公德の例外に関し、何が公德を構成する

⁷⁴ *Ibid.*, para. 102.

⁷⁵ *Ibid.*, para. 264.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 266.

⁷⁷ *Ibid.*, para. 269.

⁷⁸ *Ibid.*, para. 271.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 272.

かを定義する政府の広い裁量を認めると指摘しながらも⁸⁰、メキシコが主張する在来種トウモロコシの保全、食文化遺産、そして、在来種トウモロコシの栽培に依存する共同体の生計などが「公德」の概念に含まれるかどうかについては具体的に検討しないと⁸¹、仮にそれらが公德に該当するとしても、そもそも本件措置は同号における必要性審査を充足できていないと指摘した⁸²。すなわち、パネルは、(1) 本件措置が GM トウモロコシのみを対象とする一方、在来種トウモロコシの「遺伝的完全性」を同じように脅かし得る、非在来種の、非 GM トウモロコシには何ら制限を課しておらず、かかる区別を正当化する「十分な科学的根拠」も示されていない、(2) 第 6 条 2 項の措置は、GM トウモロコシの直接的な消費を禁止しているが、植え付け用への非意図的な転用については対応していない、(3) 第 7 条・第 8 条の措置は、現時点では、飼料用及び産業用の GM トウモロコシの承認を引き続き認めているが、これについても非意図的な植え付けに対応する措置が伴っていないことを指摘しながら、本件措置は、メキシコが掲げる公德の目的の達成にほぼ又は全く貢献できず、したがって、必要な措置ではないと結論づけた⁸³。

要するに、本件において、メキシコは、GM トウモロコシによる遺伝子流動の問題と、在来種トウモロコシと(非在来種の)非 GM トウモロコシの間で行われる交配が質的に異なる(qualitative difference)との前提に立っていたが、危険性という観点から、こうした区別を立証するための科学的証拠が提示されていない点が問題視されているのである⁸⁴。これは、SPS 章でいう適切な危険性評価をメキシコが実施していないという事実とも関連づけられる⁸⁵。また、モラトリアム及び 2023 年大統領令第 6 条 1 項に鑑みれば、導入遺伝子の浸透が起り得る唯一の経路は、非意図的な植え付け・転用によるものと考えられるが⁸⁶、こうした非意図的な植え付け・転用には対応しない中、GM トウモロコシの使用だけを制限する本件措置が、いかにメキシコが掲げる公德保護の目的に貢献できるかが、説明できていないという判断である。非意図的な転用の防止を徹底させる方が、本件措置に比べて、メキシコの目的実現へより貢献できる上に、貿易制限性も相当に少ない合理的に利用可能な代替措置になり得る、という意味でもあろう。

他方で、本件パネルは、ガット第 20 条における「公德」の該当性に関する判断をあえて回避しており、その意味で、本件が国際経済法における「公德」の概念の明確化・具体化に有意義な寄与をしているとはいえない。これまで WTO 法の文脈において、未成年者賭博の禁止、文化コンテンツの規制、動物福祉の保護、社会的包摂の推進、宗教、不公正競争など、様々な要素が公德の問題に該当すると認定されてきた。WTO パネル及び上級委員会は、公德の概念を自ら定義す

⁸⁰ *Ibid.*, para. 291.

⁸¹ *Ibid.*, para. 292.

⁸² *Ibid.*, para. 297.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, fn. 524.

⁸⁵ *Ibid.*, para. 296.

⁸⁶ *Ibid.*, para. 297.

る加盟国の広い裁量を認めているが、判断基準が明確でないことから、同概念が有する柔軟な性質をめぐり様々な議論が行われてきた。公德の概念をあまりにも広く解してしまうと、事実上の全ての公共政策が公德に範疇に含まれてしまう恐れがあるとの指摘がある一方⁸⁷、公德の広い解釈を価値多様性・多元主義的な観点から肯定的に捉える見解もある⁸⁸。公德の概念の射程及びその限界に関する議論は、本稿の主題を超える論点であるが、本件パネルが、特に「道徳」という用語が「倫理的な価値観及び基準（ethical values and standards）」の要素を内包すると指摘しながら、これは、単に経済的成果・状況（economic performance）を指す概念ではないと強調している点には留意しておきたい⁸⁹。

5.2. 有限天然資源の保全に関する措置

メキシコは、本件措置が、ガット第20条（g）号の意味における「有限天然資源」としての在来種トウモロコシの「生物多様性」及び「遺伝的完全性」の保全に関するものであると主張した（273）。一般に、ガット第20条（g）号の下では、（1）措置が「有限天然資源に関するか（relate to）否か」、及び（2）措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して（in conjunction with）実施されているか否か」が検討されることになる。

本件パネルは、まず、在来種トウモロコシが「有限資源」に該当すると仮定するならば、第20条（g）の検討における第1要件、すなわち、当該措置が「有限天然資源の保全に関する」ものであるとの要件は充足され得ると判断した。パネルによると、この「関する」という要件は、「目的との論理的な関連性（logical connection）」があれば足りるという⁹⁰。

他方で、措置が「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施される」ことを求める第2要件については、パネルは、まず、締約国が自国の有限性天然資源に対する「海外からの脅威のみ」を対象とする一方、国内からの同様の脅威については相応の措置（corresponding steps）をとらないことは許されない、という同要件の趣旨を説明した上で⁹¹、在来種トウモロコシの「遺伝的完全性」への脅威に対応する国内措置をメキシコが示していないと指摘した⁹²。要するに、在来種

⁸⁷ WTO Panel Report, *Brazil – Taxation*, WT/DS472/R, WT/DS497/R (30 August 2017), para. 7.548; Ming Du, “How to Define ‘Public Morals’ in WTO Law? A Critique of the *Brazil - Taxation and Charges* Panel Report,” *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 13, No. 2 (2018), pp. 69-74; R. Rajesh Babu, “WTO and the Protection of Public Morals,” *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, Vol. 13, No. 2 (2018), pp. 333-354.

⁸⁸ Robert Howse and Joanna Langille, “Permitting Pluralism: The Seal Products Dispute and Why the WTO Should Accept Trade Restrictions Justified by Noninstrumental Moral Values,” *Yale Journal of International Law*, Vol. 37 (2012), pp. 367-432.

⁸⁹ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 290.

⁹⁰ *Ibid.*, para. 300.

⁹¹ *Ibid.*, para. 301.

⁹² *Ibid.*, para. 302.

トウモロコシの「遺伝的完全性」を保護するという文脈で同じく脅威を及ぼし得る、国内の非在来種の、非 GM トウモロコシの植え付け等については、何ら制限も置かれていないという指摘である⁹³。パネルは、伝統的な交配と導入遺伝子の浸透は異なるとのメキシコの立場について、在来種トウモロコシの保全という目的に照らして、こうした「区別」が重要であることをメキシコが立証していないと強調した。つまり、輸入産 GM のみを対象としながら、国内の非在来種や非 GM トウモロコシは対象としない本件措置を正当化するための合理的な説明が提供されていない、という指摘である⁹⁴。以上を踏まえて、パネルは、メキシコがガット第 20 条 (g) 号の要件を充足できていないと結論づけた⁹⁵。

ここでも (a) 号の場合と同様に、GM トウモロコシ由来の遺伝子流動の方が、非在来種の、非 GM トウモロコシとの間で行われる伝統的な交配に比べて、在来種トウモロコシを保護するという目的に照らして、いかに「より深刻」で、「より危険」であるかを示す科学的根拠の不在が、メキシコ側に非常に不利に作用したように思われる。ガット第 20 条の文言は、措置が科学的な原則に基づくことを明文の要件として求めてはいないが、本件のように科学的・技術的な事実関係が当事国の抗弁・主張に密接に関わっている事案の場合、「差別」になり得る「規制上の区別」については、科学的な根拠に基づく説明が加盟国の主張の合理性・正当性を評価する際に重要な要素となろう。本件では、本件措置に科学的根拠が欠如しているという事実が、SPS 章上の義務のみならず、非 SPS 上の目的に基づく正当化の文脈においても、締約国の抗弁の合理性を評価する上で大きな影響を及ぼすこととなった。

5.3. 柱書の要件—輸入を制限する意図及び効果—

ガット第 20 条の柱書は、措置が (1) 「恣意的又は不当な差別の手段」となるような方法で適用されないこと、及び (2) 「国際貿易に対する偽装された制限」となるような方法で適用されないことを求める。

本件パネルは、柱書の第 2 要件、すなわち、本件措置が「国際貿易に対する偽装された制限」に該当するかどうかを中心に検討を進めた。パネルは、2023 年大統領令において、自給自足 (*self-sufficiency*) を含む様々な目標を達成するために、関連当局が「グリホサート及び GM トウモロコシの使用、販売、流通、促進、及び輸入 (*import*)」に関する行動 (措置) をとるという趣旨が確認されていること、そして、「食料自給政策 (*self-sufficiency policies*)」が繰り返し言及されていることなどを指摘し、同大統領令は全体として、GM トウモロコシの輸入を停止しようとするメ

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*, para. 303.

⁹⁵ *Ibid.*, para. 304.

キシコの「意図」を明確にする文言を含めていると確認した⁹⁶。次いで、パネルは、モラトリアム及び2023年大統領令の第6条1項に鑑みれば、メキシコ国内ではGMトウモロコシの商業的かつ合法的な栽培は存在しないはずであり、その結果、本件措置がGMトウモロコシに及ぼす影響（*impact*）は、輸入されるGMトウモロコシに限る（*only*）ことになる旨を指摘した。本件措置の文言は、「輸入」又は「輸出」に直接言及していないものの、パネルは、こうした事実は、本件措置がGMトウモロコシのメキシコへの輸入を制限しようとする「明確な意図」を変えないと強調し、以上を踏まえて、本件措置が「国際貿易に対する偽装された制限」を構成すると結論づけた⁹⁷。

本件パネルが、ガット第20条の柱書における第2要件、すなわち、「国際貿易に対する偽装された制限」に該当するか否かを中心に本件措置の正当化を検討したのは、WTO法の文脈においても有用な参考資料となる。同要件は、第1要件（恣意的又は不当な差別）に比べて比較的注目されてこなかった要件である。US – Gasoline 事件の上級委員会によると、「恣意的な差別」、「不当な差別」、及び「偽装された制限」は意味を分かち合う関係にあり、これらは共に解釈されなければならないとされる⁹⁸。さらに、上級委員会は、「偽装された制限」には、「偽装された差別」が含まれるとし、「隠された」又は「非公表の」制限又は差別がこれに含まれるが、それらが「偽装された制限」のすべてを網羅するわけではないとも指摘したことがある⁹⁹。上級委員会によると、「偽装された制限」という概念は、「恣意的又は不当な差別」に相当する制限をも包含するものであると理解される¹⁰⁰。本件パネルは、まず、本件措置の重要な文脈を構成する2023年大統領令が、全体として輸入を制限しようとする「意図」を有することを確認した上で、本件措置がGMトウモロコシに及ぼす「効果」は、輸入されるGMトウモロコシに限る（*only*）ことになる旨とし、輸入を制限しようとするメキシコの「明確な意図（*clear intention*）」を指摘した¹⁰¹。本件措置そのものは「輸入」又は「輸出」という文言を用いていないが、ガット第20条の柱書は措置が適用される「方法・態様（*a manner*）」に焦点が当てられるところ、本件パネルは、同措置が国内で適用される文脈に照らして、その「意図」及び「効果」を確かめた上で、それを根拠に、同措置が「偽装された制限」に該当すると結論づけている。

他方で、本件パネルが、2023年大統領令における「自給自足」や「食料自給政策」といった文言に注目しながら、これらを「輸入を停止しようとする」国の意図と関連づけていることには留意が必要である。本件パネルは、自給自足とは「輸入に頼ることなく、自国の需要に対し自ら

⁹⁶ *Ibid.*, para. 306.

⁹⁷ *Ibid.*, para. 307.

⁹⁸ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, WT/DS2/AB/R (29 April 1996), p. 25.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ USMCA Dispute Panel, Final Report, *Mexico – Measures Concerning Genetically Engineered Corn*, MEX-USA-2023-31-01 (20 December 2024), para. 307.

供給する能力」を意味すると定義しており、このような政策は、本質的に輸入規制の意図が反映されたものとして理解される可能性があることを暗示している。

6. 先住民族権利例外（第 32.5 条）

先住民族権利例外（Indigenous Peoples Rights）と題する USMCA 第 32.5 条は、「当該措置が、他の締約国の者（persons）に対する恣意的若しくは不当な差別の手段として、又は、産品、サービス、及び投資の貿易に対する偽装された制限として使用されないことを条件として、本協定は、締約国が先住民族に対する法的義務を履行するために必要とみなす（deems necessary）措置を採用又は維持することを妨げない」と規定し、一定の条件（proviso）を充足できれば、先住民族に対する締約国の法的義務を履行するための、USMCA の義務に違反する措置の正当化を認める。

USMCA 第 32.5 条は、締約国が先住民族に対する法的義務を履行するために必要と「みなす」措置を正当化の対象としており、こうした自己判断的な文言から、一見、必要性審査の一部として様々な要素の比較衡量や代替措置との比較検討が行われるガット第 20 条各号の要件よりはハードルが低く見えるのも事実である。しかしながら、措置が使用・適用される方法・態様に関しては、「恣意的・不当な差別」又は「偽装された制限」といった、ガット第 20 条の柱書と類似する要件が適用されることになる。その意味では、ガット第 20 条の文脈で行われた検討・評価の内容が、USMCA 第 32.5 条の解釈において影響を与えることになりかねない。実際、本件パネルは、ガット第 20 条における検討内容と非常に似た形でこの要件を解釈し、特に、在来種トウモロコシに影響を及ぼし得る国内の非在来種の、非 GM トウモロコシについてはメキシコが規制しない一方、輸入産 GM トウモロコシのみを規制することを問題視した。つまり、ガット第 20 条の文脈と同様に、メキシコが設けている、このような「規制上の区別」について正当な・合理的な説明が提供されていないことが指摘されている。しかも、メキシコの主たる関心事項は、在来種トウモロコシの「遺伝的完全性」を保護・保全したいということであるが、こうした目的にもかかわらず、先住民族及び農民共同体によって行われている「非公式な種子交換の慣行」などの根本的な問題については何ら規制も設けられていないという事実が、メキシコの主張の説得力に否定的に影響したように思われる¹⁰²。さらに、上記の通り、メキシコは、このような「規制上の区別」について説明できる危険性評価を実施していない¹⁰³。こうした事情もメキシコの主張の説得力に不利に作用したといわざるを得ない。

¹⁰² *Ibid.*, paras. 328-329.

¹⁰³ *Ibid.*, para. 202.

7. おわりに—WTO 法への示唆—

以上のように、本件では、米国が提起した SPS 章及び内国民待遇・市場アクセス章に関するすべての争点において、メキシコの義務違反が確認され、また、一般的例外条項及び先住民族例外条項による正当化の抗弁も受け入れられなかった。本件は、危険性評価及び科学的な原則に関する SPS 章の諸義務、そして、ガット第 20 条式の一般的例外条項など、WTO 紛争事例の文脈でも頻繁に提起される争点の適用・解釈が問題となった事例であり、その意味では、WTO 紛争事例の研究にも有意義な示唆を与える事例として評価することができる。本件の意義については、特に次を指摘することができる。

第 1 に、本件パネルは、SPS 章でいう状況に応じて「適切な」危険性評価の存在を確認・評価するための「判断基準」として、関連する国際的基準・指針等を積極的に参照している。特に、本件パネルが直接言及している、Codex 原則、Codex ガイドライン、Codex 作業原則、ISPM 2、及び ISPM 11 といった国際的基準・指針は、SPS 協定第 5 条 1 項の適用・解釈においても一定の有用な判断基準（特に GMO 食品の危険性の評価及び管理に関して）となり得るものである¹⁰⁴。本件パネルは、締約国が自国の危険性評価の「方法論」を開発・適用する際に、これらの関連する国際的基準・指針を「明白に（立証できるように）考慮する」ことを要件として求めており、USMCA 第 9.6.8 条 (b) 号における「考慮する」という義務の積極的な性質を強調した。本件パネルが参照している上記の国際的基準・指針は、危険性評価の実施手続に関する基本原則を示すものであり、いわば、SPS 章で想定される「適切な」危険性評価が備えるべき形式・方法論に関する最低限（敷居）の要件を提供するものといえる。本件パネルは、メキシコが適切な危険性評価として主張した各種の資料等について、これらの原則のいずれも充足していないと結論づけた。

第 2 に、SPS 措置の必要性及び貿易制限性を評価するにあたり、本件パネルが、SPS 措置を「調整する (tailor)」締約国の積極的な義務を強調していることも、SPS 協定 2 条 2 項（特に必要性に関する要件）及び 5 条 6 項の適用・解釈との関連で注目に値する。この「調整のプロセス」は、「必然的に」危険性の性質及び危険源、並びに、潜在的に利用可能な代替的選択肢の両方を考慮することを求められると解されており、関連する国際的な基準又は適切な危険性評価への参照が前提とされるべきことが示唆されている。すなわち、このような「客観的な基準」に基づいていない措置は、合理的な理由がない限り（例えば、危険性評価を実施する科学的根拠が不十分な中、暫定的措置として認められた場合など）、それ自体、この「調整」を行う義務の違反になりかねないことが暗示されている。パネルは、USMCA 第 9.6.10 条（SPS 措置の貿易制限性）の

¹⁰⁴ 上記の通り、*Costa Rica – Avocados* 事件のパネルは ISPM 2 及び ISPM 11 を中心に、被申立国であるコスタリカがこれらの危険性評価の方法を考慮したか否かを検討・評価した。詳細は、WTO Panel Report, *Costa Rica – Avocados*, WT/DS524/R (13 April 2022), para. 7. 1591.

解釈において、規範構造が似ている SPS 協定 5 条 6 項の下で典型的に行われる「当局の ALOP を達成できる、貿易制限生の相当に少ない、合理的に利用可能な代替措置の検討」に具体的に移行することなく、同章でいう適切な危険性評価の欠如を根拠としてメキシコの義務違反を認定した。

第 3 に、本件は、ガット第 20 条でいう「国際貿易に対する偽装された制限」が解釈された先例としての意義を有する。パネルは、本件措置の文言及びその文脈（2023 年大統領令の全体）に照らし、輸入を制限しようとするメキシコの「意図」を確認した上で、本件措置による「効果」が輸入される GM トウモロコシのみに限ることなどを根拠として、本件措置が「国際貿易に対する偽装された制限」に該当すると判断した。ガット第 20 条に関するこれまで事例では、柱書の要件の中でも「恣意的・不当な差別」の方に焦点が当てられることが多く、「国際貿易に対する偽装された制限」の方は、比較的注目されることが少なかった。その意味で、同要件に締約国の保護主義的な（輸入を制限しようとする）「意図」及び「効果」を関連づけ、その内容の具体化を試みた本件パネルの解釈は、ガット第 20 条に関する研究資料としても価値があるといえる。

本件は、先住民族に対する締約国の法的義務を例外として認める「先住民族例外条項」が援用された事例としても注目された。ただし、前節で見たように、当該例外条項を定める第 32.5 条においては、「恣意的・不当な差別」又は「偽装された制限」の要件が適用されるどころ、本件の結果を見る限りは、ガット第 20 条の要件が適用される場合と実質的に大きな違いはないのではないかとも思われる。この点については、今後、USMCA の締約国が当該例外を別途の条項として設けた趣旨やその位置づけを含めて、様々な議論・研究が行われることが予想される¹⁰⁵。

一方、食料主権という、国際的規範として新たに浮上しつつある概念が、国際通商法といかなる形で関連づけられ、また、いかなる法的論点を惹起し得るかを考察する上で、本件が重要な先例となることは間違いない。先住民族との持続可能な共存の問題¹⁰⁶や、食料主権に関わる規制裁量の問題は、今後も国際通商法における重要な争点となることが予想されるどころ、引き続き、USMCA 及び WTO 法の適用・解釈を含め、今後の動向を綿密に注視する必要があると考える。

以上

¹⁰⁵ 例えば、Georgieva, *supra* note 9, p. 153; Lafferty *supra* note 28, pp. 20-21. さらに、上記注 30 における説明を参照。

¹⁰⁶ TBT 協定第 2 条 1 項の文脈ではあるが、EC – Seal Products 事件のパネルは、イヌイト (Inuit) 及び先住民族共同体の特殊な利益が広く認識されていることを指摘し、イヌイトの伝統及び文化を保全し、彼らの生計を維持するために導入された EC の先住民族例外 (IC 例外) 措置が、原則として、同条項の下で正当化され得る (justifiable) ものであると説示したことがある。詳細は、WTO Panel Report, EC – Seal Products, WT/DS400/R, WT/DS401/R (25 November 2013), paras. 7.298-300 を参照。