

【概要】

メキシコー遺伝子改変トウモロコシに関する措置 *Mexico — Measures Concerning Genetically Engineered Corn* USMCA31 章パネル報告書 (MEX-USA-2023-31-01: 2024 年 12 月 20 日発出)

小林友彦
(小樽商科大学)

I. 事実関係

メキシコは、従来から遺伝子組換えトウモロコシ（GM コーン）の国内での栽培を禁止し、在来種コーンの栽培を促進してきた。2023 年 2 月には、トルティーヤやドウ等の食品に GM コーンを使用することを禁止した（①最終用途規制）。その理由として、国内の生物多様性、農村共同体、食文化遺産、人間の健康等の保護が挙げられた。また、工業用や飼料用に関しても、漸次的に非 GM コーンへの転換に向けて行動するよう政府機関に命じた（②漸次的代替指令）。

2023 年 3 月に米国は、上記 2 種類（①と②）の措置（以下、本件措置）について、USMCA の SPS 関連規定である第 9 章の枠内で技術的協議を要請した。その後、同年 6 月には、同協定第 9 章に定める SPS 規定と第 2 章に定める市場アクセス規定の違反があるとして USMCA31.4 条に基づいて協議要請し、同年 8 月にはパネル設置を要請した。パネルは、2024 年 12 月に最終報告書を発出した。

II. 主要論点とパネルの結論

A. SPS 措置(USMCA 第 9 章)および市場アクセス(同第 2 章)に関する判断

1. SPS 関連

→ 最終用途規制のみならず、漸次的代替指令も SPS 措置であり(パラ 115)、萎縮効果を持ちうる(パラ 116)。適切な保護水準(ALOP)をゼロリスクという高い水準に設定する裁量はあるものの(パラ 180)、本件措置については、国際標準を考慮したリスク評価やリスク管理の欠如により USMCA 9.6.8 条と 9.6.3 条に(パラ 196-197)、他締約国への意見表明機会の欠如により同 9.6.7 条に(パラ 201)、関連科学的原則に依拠しない点で同 9.6.6 条 b 号に(パラ 203)、生命健康保護の目的に必要な程度を超えて適用されている点で同 9.6.6 条 a 号に(パラ 227)、ALOP を達成するのに必要な程度を超える貿易制限である点で同 9.6.10 条に違反する(パラ 238)。

2. 市場アクセス関連

最終用途規制は輸入を抑制する効果を持つし、漸次的代替指令も現行規定として萎縮効果をもたらす。文言上は内外無差別であっても、本件措置が輸入品を標的としていることは明らかであるし、米国からの輸入量が増えていることは本章の解釈に影響を及ぼさない(パラ 251-253)。

→ 本件措置は輸入数量制限措置であり、USMCA 2.11 条に違反する(パラ 254)。

B. 「公德の保護に必要」例外(GATT20 条 a 号)による正当化の可否

「公德」該当性について、裁量はあるものの「善悪」の基準と関連する点に異論はない(パラ 290)。「共同体の生計の維持」が「善悪」に関わるかについては見解の相違があるものの、いずれにせよ、国内消費量に占める割合がわずかな輸入

品について本件措置のような貿易制限を行うことは「必要性」要件を満たさない(パラ 292-297)。

→ 本件措置は **GATT20 条 a 号** に該当しない(パラ 298)。

C. 「有限天然資源の保存に関する」例外(GATT20 条 g 号)による正当化の可否

有限天然資源の保存に関する措置でありうるとしても、国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施されていない(パラ 303)。

→ 本件措置は **GATT20 条 g 号** に該当しない(パラ 304)。

D. GATT20 条柱書の要件充足性

本件措置は全体にわたって GM コーンの輸入を阻止することを意図することを明示しており(パラ 306)、本件措置は輸入 GM コーンのみに影響を及ぼすため「偽装された貿易制限」だと認定される(パラ 307)。柱書要件の 1 つ目(恣意的または不当な差別の有無)については判断する必要がない。

→ 本件措置は **GATT20 条柱書要件** を満たさない(パラ 308)。

E. 先住民例外(USMCA32.5 条)による正当化の可否

メキシコは先住民権に関する義務と関連すると考える範囲で在来種コーンを保護するための措置を取ることができ、そのような措置が時と共に「進化」(evolve)しうる(パラ 326)。しかし、在来種コーンを守ると言いながら非 GM・非在来種コーンについて規制しておらず、国内での脱法行為も規制していないため、GM コーンの輸入の阻止を目的とした偽装された貿易制限である(パラ 328-329)。

→ 本件措置は USMCA **32.5 条** により正当化できない(パラ 330)。

F. 非違反申立

米国は、32.5 条に基づく正当化が認められて違反がないと認定された場合の予備的主張として、本件措置が利益の無効化又は侵害に当たると主張した。メキシコは、いったん違反が認定された場合は非違反申立はできない、仮にできたとしても利益がなく、無効化や侵害もないと反論した。

→ 32.5 条に基づく正当化がなされなかったため、判断しない(パラ 350)。

G. 結論

→ 本件措置は上述のいずれの例外条項による正当化も認められないため、USMCA **第 2 章と第 9 章** の義務に違反するので是正を勧告する(パラ 353)。

III. 判断の意義と論点

- USMCA に編入された GATT20 条や WTO 協定を基礎とする SPS 規定の解釈にあたって、本件パネルは WTO 先例とは異なる判断を示した (ALOP とリスク評価の関係等)。一方で、「公德」や「有限天然資源」等の争点については判断回避した。今後の USMCA 紛争事案における WTO 先例の機能について、予測可能性の低下が懸念される。
- 先住民例外については、「先住民に対する法的義務の履行」等の該当性ではなく、「偽装された貿易制限」であることを理由として退けた。本条項の最初の援用例としての影響は限定的だと見られる。

【本文】

メキシコ—遺伝子改変トウモロコシに関する措置 *Mexico — Measures Concerning Genetically Engineered Corn* USMCA31 章パネル報告書 (MEX-USA-2023-31-01: 2024 年 12 月 20 日発出)

小林友彦
(小樽商科大学)

I. 事実関係

メキシコは、以前から遺伝子組換トウモロコシ (GM コーン) の国内での栽培を禁止し、在来種コーンの栽培を促進してきた。さらに 2023 年 2 月には、トルティーヤやドウ等の食品の生産に GM コーンを使用することを禁止した (①最終用途制限 / Article 6.II Measure / Tortilla Corn Ban)。その理由として、国内の生物多様性、農民共同体、食文化遺産、人間の健康等の保護が挙げられた(パネル報告書パラ 55)¹。また、工業用や飼料用の GM コーンについても、漸次的に非 GM コーンへの代替に向けて行動するよう政府機関に命じた (②漸次的代替指令 / Articles 7/8 Measure)。後者は政策指針であり、それが具体的な影響を及ぼすかについては、米国とメキシコの間で見解の相違があった(パラ 59)。

2023 年 3 月に米国は、上記 2 種類 (①と②) の措置 (以下、本件措置と呼ぶ) について、USMCA の SPS 関連規定である第 9 章の枠内で技術的協議を要請した。その後、同年 6 月には、同協定第 9 章に定める SPS 規定と第 2 章に定める市場アクセス規定の違反があるとして USMCA31.4 条に基づいて協議要請し、同年 8 月にはパネル設置を要請した。なお、本件措置と同時に GM コーンの種子を環境に導入することも禁止したものの(パラ 55)、こちらについて米国は付託事項に含めなかった(パラ 56)。

2023 年 10 月にはパネルの構成が決定し、審理の後、2024 年 12 月にパネルが最終報告書を発出した。結論として (後述 III.G.参照)、本件措置は SPS 措置として許容されず、輸入制限にも該当するし、一般例外条項や先住民例外によっても正当化されないため協定違反だと判示した。その上で、メキシコに対して是正を勧告した。

II. 手続の経過

<日程>

2023 年 3 月	米国が USMCA 第 9 章(9.19 条)に基づく技術的協議を要請
2023 年 6 月	米国が第 31 章(31.4 条)に基づく協議要請
2023 年 8 月	米国がパネルの設置(31.7 条)要請、カナダが第三国参加申請
2023 年 10 月	パネルの構成を決定 <ul style="list-style-type: none">・ USMCA31.9.1 条 b 号によるくじ引きで米国がパネルの長の選任権を取得 → 米国は Häberli を選任(パラ 11)・ 残る 2 名は、当事国が 1 名ずつ選任・ パネリストごとに 1 名の補佐を選任

¹ 以下、「パラ XXX」とのみ記述する場合は、パネル報告書のパラグラフ番号を示す。当事国の書面については、その都度、書面名をパラグラフ番号の前に付記する。

2024年4月	手続の期限延長を当事国間で合意(パラ 17)
2024年9月	パネルが報告書第一次案を发出
2024年12月	パネルが最終報告書を发出
2025年2月	メキシコが本件措置を撤廃(See Miranda 2025)
[2025年3月	メキシコは GE コーンの種子の利用を禁止する憲法改正(See Arnaiz 2025; Sherburne 2025)]

<パネリスト>

1. Christian Häberli² (長 : 米国が選任、スイス国籍、ロスター内³)、
2. Hugo Perezcano Díaz⁴ (米国が選任、メキシコ国籍、ロスター内)、
3. Jean Engelmayer Kalicki (メキシコが選任、米国籍、ロスター内)

<パネリスト補佐>

1. Víctor Saco (Häberli 付)
2. Manuel Sánchez Miranda (Díaz 付)
3. Zsófia Young (Kalicki 付)

<第三国参加>

カナダ

III. 主要論点とパネルの結論

A. SPS 措置(USMCA 第 9 章)および市場アクセス(同第 2 章)に関する判断

1. SPS 関連のパネル判断

USMCA9.2 条は、SPS 措置であって直接または間接に貿易に影響を及ぼすものが対象となる。この点、最終用途制限のみならず漸次的代替指令も SPS 措置であり(パラ 115-116)、萎縮効果を持ちうるという点で貿易に影響を及ぼすのであって(パラ 116)、具体的な措置が特定されていないからといって暫定措置に分類されるわけではない(パラ 120)。

締約国は適切な保護水準(ALOP)についてゼロリスクを含む高い水準に設定する裁量を有するものの、ALOP は適切なリスク評価に基づくものでなければならない(パラ 181)。本件措置については、第 1 に、最終用途制限には国際標準を考慮したリスク評価やリスク管理の枠組みが欠けており(パラ 196)、漸次的代替指令もそれらの枠組みが欠如しているので、いずれも USMCA9.6.8 条と 9.6.3 条に違反する(パラ 197)。第 2 に、他の 2 つの締約国に対して意見表明機会を与えなかったために、同 9.6.7 条に違反する(パラ 201)。第 3 に、最終用途制限について、メキシコは関連する科学的原則に依拠しておらず、9.6.3 条に従った形でのリスク評価も行われていないため、科学的原則に基づいていることが示されていない(パラ 202)。漸次的代替指令でも、代替の根拠となる科学的調査が行われていないとメキシコ

² DS384/DS386、DS363、DS27、DS245、DS291 等、多数の紛争でパネリストを務めた経験がある。

³ USMCA31.9.3 条: “A panelist normally be selected from the roster.” なお、USMCA31.8 条に基づくロスター表は右の通り: <https://can-mex-usa-sec.org/secretariat/settlement-reglement-solucion/members-membres-miembros.aspx?lang=eng>

⁴ DS437 でパネリストを務めた経験がある。

自身が認めている(パラ 202)。それゆえ、同 **9.6.6 条 b 号** に違反する(パラ 203)。第 4 に、メキシコは 9.6.3 条に従った形でリスク評価を行っていないことから(パラ 220)、生命健康保護の目的に必要な程度を超えて適用されている点で、同 **9.6.6 条 a 号** に違反する(パラ 227)。第 5 に、9.6.6 条 a 号に関するのと同様に、ALOP を達成するのに必要な程度を超える貿易制限となっている点で、同 **9.6.10 条** に違反する(パラ 238)。

2. 市場アクセス関連のパネル判断

最終用途制限は輸入を抑制する効果を持つし、漸次的代替指令も現行規定として萎縮効果をもたらす。本件措置が内外無差別で適用されるとしても、メキシコ国内での GM コーン栽培がすでに禁止されていることから、本件措置が輸入品を標的としていることは明らかであるため、2.11 条の規律対象外だとは言えない(パラ 251)。たとえ本件措置発動後に米国からの GM コーンの輸入量が増えていたとしても、市場アクセスの制限を行ったかどうかの問題となる 2 章の適用は排除されない(パラ 252)。最終用途制限によって食品用 GM コーンの輸入が禁止されたし、漸次的代替指令は萎縮効果を持つという点で現行の措置である(パラ 253)。このような意味において、本件措置は輸入数量制限措置であり、USMCA **2.11 条** に違反する(パラ 254)。

B. 「公德の保護に必要」例外(GATT20 条 a 号)による正当化の可否

1. 当事国の主張

メキシコは、USMCA 第 9 章や第 2 章の違反があったとしても、いくつかの例外条項によって瑕疵が治癒されると主張した。まず、USMCA 第 32 章において編入された GATT20 条のうち、「公德」(public morals)の保護に「必要」な措置を理由とする a 号を援用した。

本件措置についてメキシコは、人間の生命健康よりも広い政策目的として、メキシコの文化遺産であり先住民や農民共同体にとって死活的な重要性を有する在来種コーンの保護を「公德」だと主張した。具体的には、メキシコの在来種コーン、ミルパ(the milpa: メソアメリカの伝統農法)、生物文化的豊かさおよび食文化遺産が公德として保護の対象となると主張した(パラ 264)。メキシコは、その根元にあるのは、先住民を含む共同体の生計を維持することへの倫理的義務だと主張した(パラ 266)。

ここで「公德」の定義についてメキシコは、WTO 先例に従って社会規範等の善悪の基準に関わるものだとしつつ、WTO 先例において「公德」が幅広く認定されてきたことを指摘した(パラ 265)。なお、メキシコの準備書面においては、賭博からの年少者の保護、暴力やポルノへの対策だけでなく中国の伝統的な文化・価値の保護、動物福祉の保護等がこれまでの例として挙げられた(メキシコ準備書面パラ 496)。その上で、公德の保護のための措置が正当化されるための基準は緩く、それが不可能でない(not incapable of protecting public morality)のであれば足りると主張した(パラ 267)。また、最終用途制限を導入する理由の一つとして、同国固有の事情として、食用コーンが容易に取引の対象となり得、栽培用に目的外利用されることが稀ではないと主張した(パラ 267)。

米国は、そもそも生計の維持はそれ自体が善悪の基準に関するものでないため、公德に該当しないと主張した(パラ 270)。また、在来種コーン自体が GM かどうか

にかかわらず他品種との長年にわたる交配を通して進化しながら形成されてきたのであり、本件措置のように少量の米国からの GM コーンのみを制限することで食文化遺産の保持に貢献するとは考えられないと反論した(パラ 271)。さらに必要性についても、本件措置がメキシコの主張するところの目的の達成にとってどのように資するのかが十分に示されていないと主張した(パラ 272)。

2. パネル判断

「公德」が何らかの「善悪」の基準と関連することについて、両当事国間に異論はない(パラ 290)。「共同体の生計の維持」が「善悪」に関わるかについては見解の相違があるものの、パネルはメキシコの目的が「公德」に値するか判断する必要はない(パラ 292)。いずれにせよ、国内消費量に占める割合がわずかな食用 GM コーンについて本件措置のような貿易制限を行うことの必要性をメキシコは示さなかった(パラ 294)。また、本件措置の目的を達成するために GM コーンが非 GM コーン・非在来種コーンより大きな脅威となるのかも示さなかった(パラ 295)。けっきょくは、GM コーンの危険性についての適切なリスク評価がなされていないことが問題の根元にある(パラ 296)。よって、本件措置が、仮に「公德」要件を満たすとしても、同様に重要な「必要」性要件を満たさないため、**GATT20 条 a 号**に基づいて正当化することができない(パラ 297-298)。

C. 「有限天然資源の保存に関する」例外(GATT20 条 g 号)による正当化の可否

1. 当事国の主張

メキシコは、在来種コーンが「天然資源」であり、かつ絶滅の脅威に晒されている点で「有限」であり、その「保存」は本件措置の目的として明示されていると主張した(パラ 275)。そして、(1)それに「関する」かどうかについては、GM コーンが栽培用の種子としても転用されうることから、国内での GM コーン栽培に加えて GM コーンの食用利用を禁止することに真正な連関があると主張した(パラ 276)。また、(2)本件措置は国内措置と貿易制限が相互補完的であるし、国産品と輸入品とを区別していないことから、「国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施」されていると主張した(パラ 278)。

米国は、(1)「関する」か否かについては、そもそも在来種コーンが危機に晒されていることをメキシコは十分に示していないし、GM コーンが悪影響を及ぼしていることも十分に示していないと批判した(パラ 277)。また、(2)国内制限との関連性については、国内での生産・消費について実質的に何ら制限されていない一方で輸入品にのみ規制がかかっており、所期の目的を達成するためにデザインされているようには見えないと主張した(パラ 279)。

2. パネル判断

メキシコが主張する通り、有限天然資源の保存というのは、締約国が考慮に入れるべき正当な目的である。また、たしかに本件措置の目的の一つが在来種コーンの保存にある。仮に本件において在来種コーンが「有限」だとしても、次に、本件措置がそれに(1)「関する」ものでありかつ(2)国内制限と関連性があるかが問題となる。この点、(1)「関する」か否かについては、GATT20 条 a 号と異なり「必要」性要件が課されていないため(パラ 301)、論理的関連性(a logical connection)が求められるに過ぎない(パラ 300)。ただし、(2)国内制限との関連性

要件は、国内の類似の脅威に対して相応の対応を取ることなく国外の脅威に対してのみ措置を取るとは許されない(パラ 301)。この点メキシコは、在来種コーンの遺伝的完全性を維持するために国内措置を取っていることを示さなかった(パラ 302)。もちろん、脅威の性質が異なれば必要な措置も異なりうるものの、メキシコはそうした差異の重要性を説明しなかったし、GM コーンが非 GM コーンより大きな悪影響を及ぼすことを示さなかった(パラ 303)。

それゆえ、国内の生産又は消費に対する制限と関連して実施されていないため、本件措置は GATT20 条 g 号 に基づいて正当化できない(パラ 304)。

D. GATT20 条柱書要件の充足性

1. 当事国の主張

メキシコは、恣意的または不当な差別であるかに関して、GM コーンを規制対象として差別したものの、最終用途を規制したのであって内外無差別に規制したため、輸入 GM コーンを差別したわけではないと主張した(パラ 281)。メキシコと米国との違いも強調した(パラ 282)。また、(1)本件措置が発動されてから米国からの輸出が増大していること、(2)本件措置は輸出国にかかわらず平等に適用されていること、および(3)漸次的代替指令は貿易制限でないことを理由として、偽装された貿易制限にもあたらないと主張した(パラ 284)。

米国は、本件措置が非在来種コーンや非 GM コーンに対して何ら制限を課していない点で恣意的または不当な差別があると主張した(パラ 283)。また、(1)在来種コーンに対する脅威が示されていないし本件措置がどのようにその脅威への対応として役立つかも示されていないこと、(2)メキシコ自身が本件措置の趣旨として自給自足や国内生産の確保や生計の維持の義務だと自白していること、および、(3)メキシコ国内で非在来種コーンの栽培が禁止されていないにもかかわらず GM コーンの栽培が禁止されている点で国内の非 GM コーン生産者が有利になっていることを理由として、本件措置が偽装された貿易制限だと批判した(パラ 285)。また、米国からの輸出量の増加については、本件措置が課されなかったとすればどうだったかについて証拠が示されておらず、他の市場環境についての考慮もなされていないと批判した(パラ 286)。

2. パネル判断

柱書要件の 2 つ目（偽装された貿易制限の有無）について検討すると、本件措置は全体にわたって GM コーンの輸入を阻止することを意図することを明示している(パラ 306)。また、従来からメキシコ国内で GM コーンの栽培が禁止されている中で本件措置は輸入 GM コーンのみに影響を及ぼすため、本件措置は偽装された貿易制限だと認定される(パラ 307)。柱書要件の 1 つ目（恣意的または不当な差別の有無）については判断する必要がない。いずれにせよ、本件措置は柱書要件を満たさないため、一般例外規定に基づいて正当化できない(パラ 308)。

E. 先住民例外(USMCA32.5 条)による正当化の可否

Article 32.5: Indigenous Peoples Rights

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.⁷

⁷ For greater certainty, for Canada the legal obligations include those recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act 1982* or those set out in self-government agreements between a central or regional level of government and indigenous peoples.

1. 当事国の主張

メキシコは、本件措置が USMCA 第 2 章または第 9 章に違反すると認定され、かつ一般例外によっても正当化されないと認定されたとしてもなお、メキシコが先住民に対して負う法的義務を履行するために必要な措置として、USMCA32.5 条に定める先住民例外として正当化されうると主張した(パラ 310)。まず、①法的義務の淵源として、条約や国連宣言、憲法、連邦法、州法を列記した(パラ 311-315)。そして、②栄養価が高く十分で高品質の色を供給することに加え、健康への権利、健全な環境、在来種コーン、ミルパ、生物文化的豊かさ、農民共同体、食文化遺産を保護することを主目的とする本件措置はこれらの法的義務と直接に関連すると主張した(パラ 316-317)。その上で、③同条において措置を取る締約国が「必要だとみなす」(deems necessary)という要件についてはメキシコが当該措置を必要だと認める(considers the measure is necessary)ことで足りると解釈した。所期の目的を達成するための貢献が重要(significant)なものであることは必要だとしつつも、本件措置は先住民の文化遺産の保護であり、同要件を満たすと主張した(パラ 318)。

さらにメキシコは、④但書要件 (GATT20 条柱書に相当) については、一般例外に関して GATT20 条柱書に関してした主張を参照した。それに加えて、USMCA32.5 条と GATT20 条との規定振りの違いが重要だと主張した。具体的には、恣意的または不当な差別の対象について、USMCA32.5 条では”arbitrary or unjustified discrimination against persons of the other Parties”としており、GATT20 条が”arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail”としている。メキシコによればこれには意味があり、前者は物品やサービスの間の差別を対象としない、それゆえ、本件措置が米国民に対する不利な取扱いを定めるものでないことから、恣意的または不当な差別となり得ないと主張する(パラ 320)。

米国は、文化遺産の保護といったメキシコ的主張する法的義務はあまりに曖昧であり、具体的な法的義務として観念し得ない。また、GM コーン種の有無にかかわらず在来種コーンの遺伝子は長年にわたって非在来種コーンとの交配により進化している中で、なぜ在来種コーンの特定の遺伝子を保護する法的義務があるのか示されていない(パラ 323)。また、但書要件については、いずれも GATT20 条とわずかに異なるものの、本件では問題とならないと主張した。というのも、persons には米国輸出者のような法人・企業も含まれるからである。(パラ 324)。GATT20 条柱書要件について述べたのと同様、本件措置は偽装された貿易制限だと主張した(パラ 325)。

2. パネル判断

本条では、(1)先住民に対する法的義務の履行として、(2)必要だと認められるか、そして(3)柱書要件を満たすかが問題となる。この点、メキシコ国内法上は先住民と在来種コーンの間の連関が確立していることから、メキシコは、先住民権に関する義務と関連すると考える範囲で在来種コーンを保護するための措置を取ることができる。また、そのような措置が時と共に「進化」(evolve)しうる(パラ 326)。【※なおこの「進化」に関する部分には、そもそも措置の進化の可能性についてはパネルの職務外であるため言及する必要がないとのパネリスト 1 名の反対意見が付されている。本報告書における唯一、全会一致でない判断である】。

Para. 326 of the Final Report:

“The Panel further recognizes Mexico’s right to take measures to protect native corn to the extent it considers this linked to its obligations to the rights of indigenous peoples. Such measures may need to evolve over time. The Panel’s legal assessment, however, is limited to the Measures that the USA has placed at issue in these proceedings. An assessment of evolving measures would be beyond the remit of this Panel.⁵⁶⁶”

⁵⁶⁶ One of the panelists does not join the majority’s opinion on whether measures may evolve, which in the panelist’s view is uncalled for and unrelated to the case before the Panel, the Parties’ pleadings or the measures in dispute. While the panelist respects and does not question the Parties’ rights under Article 32.5 of the USMCA, the Panel’s functions are limited by Article 31.13 of the Agreement. The panelist otherwise shares the content of this paragraph and the Report.

いずれにせよ、在来種コーンを守ると主張しつつも非 GM コーン・非在来種コーンについて規制しておらず、国内での目的外使用等の脱法行為も規制していないため、本件措置はメキシコの主張するような目的で導入されたとは言えず、GM コーンの輸入を阻止することを目的とした「偽装された貿易制限」である(パラ 328-329)。それゆえ、USMCA 32.5 条によって正当化できない(パラ 330)。

F. 非違反申立

1. 当事国の主張

米国は、32.5 条に基づく正当化が認容された場合の予備的主張として、USMCA 31.2 条 c 号を援用して、メキシコによる市場アクセスの制限が自国の利益を無効化または侵害していることを理由として、非違反申立を行った(パラ 333)。ここで、無効化または侵害された利益とは得られるであろうと合理的に期待されたもの(could reasonably have expected to accrue)を意味し、本件最終用途制限によって輸出が阻害されたことと、漸次的代替指令によって市場環境の不透明性が増したことで無効化または侵害が生じたと主張した(パラ 334-336)。

メキシコは、無効化または侵害が生じる利益とは直接的なものでなくてはならず(パラ 337)、本件措置発動の翌年 2024 年の食用コーンの輸出量が増えたことから見ても(パラ 338)、本件措置との間に因果関係がないと批判した(パラ 347)。ま

た、32.5 条に基づいて正当化された措置がさらに非違反申立の対象となるとすれば、公共目的の措置が取りづらくなり、例外条項の機能が損なわれると主張した(パラ 340)。また、メキシコが GM コーンの規制を強化しないと米国が期待したというのは根拠が薄いと批判した(パラ 344-346)。また、そもそも本条は「非違反」の条項について提起するものであり、本件のようにいったんは違反認定された条項については、非違反申立の対象外だと主張した(パラ 341)。

2. パネル判断

上述 (E.) のように、32.5 条に基づく正当化が認容されなかったため、判断を控える(パラ 350)。

G. パネルの結論

けっきょく、本件措置は USMCA 第 2 章と第 9 章の義務に違反し(パラ 351)、上述のいずれの例外条項による正当化も認められないため(パラ 352)、是正を勧告する(パラ 353)。

IV. 判断の意義と論点

1. 本件の意義

本件は、一般的な通商紛争を扱う USMCA31 章の下で処理された 5 件目の通商紛争である。WTO 紛争処理手続の機能に制約がある中、RTA 上の紛争処理手続の展開や判例の蓄積について検討する重要性は高まっている。中でも、本件は USMCA に特徴的な先住民例外条項(32.5 条)が初めて解釈・適用された事案である。自己判断的要素を含む本条項をメキシコが援用したことに対して、WTO 紛争事案において自己判断的要素の重要性を強硬に主張してきた米国がどのような対応を取るのか、米国の対応の仕方も注目に値する。また、米国が予備的主張として非違反申立を行ったことも興味深い。これまでも、安全保障例外条項が援用された事例において、協定違反の有無を争うよりも ADR や非違反申立を利用するよう米国が提案したことがあった (WT/DS552/16 および WT/DS556/14 参照)。USMCA32.5 条による正当化が認められる可能性が看過しづらいと捉えたからこそその対応だと考えられ、非貿易関心事項が密接にかかわる通商紛争処理の方法について多面的に捉える姿勢をとっていることが窺える。

ただし、後述するように、本件パネル判断には問題もある。まず、特に詳細に理由づけられることなく WTO から逸脱する点が散見される (後述 4.)。また、訴訟経済を理由としつつも通常の手順とは異なる形で判断を示し、重要論点について判断回避した点も多い (後述 2.)。その一方で、先住民に対する法的義務を履行するための措置が時間の経過に伴って「進化」(evolve)する可能性を、パネリスト 1 名の反対意見が付されてまで言及した趣旨も不明である (後述 3.)。

また、メキシコによる先住民例外条項の援用の仕方にも、疑問が残る。公德例外が認められない場合であっても利用可能で、少なくとも部分的には自己判断的要素を含む強力な例外条項でありながら、パネル手続の全体を通じて、主張立証に力を入れなかった (後述 6.)。初の援用事例で真摯に援用されず訴訟戦術として用いられたのは、今後の本条項の機能に制約をもたらす恐れがある。

以上のような点から、当事国による主張立証の内容やパネル判断の内容から見

て、本件パネル判断の先例としての影響力は限定的なものにとどまると見られる。

2. 自己判断性を含む例外条項の解釈に関する論点

USMCA32.5条は、部分的に自己判断的要素を含みつつ、GATT20条柱書の要素も含むハイブリッドな規定である。米国がWTO紛争においてGATT21条に定める安全保障例外の完全な自己判断性を強調する中、USMCA32.5条のようなハイブリッドな規定についてはどのような姿勢を取るのかは、自明ではない(Lester 2024)。今回は米国が援用する側ではないとはいえ、本件紛争は例外条項の自己判断性に関する米国の姿勢を分析するにあたって興味深い事案だと言える。ただし本件では、メキシコが2024年1月の準備書面において32.5条を援用した後、米国の提出した2024年4月の反論書面や同年6月の口頭弁論では、但書部分（恣意的または不当な差別や偽装された貿易制限）該当性のみ主張がなされ、米国が自己判断性に関わる論点に触れることはなかった。パネルも判断を回避した。

他方で、カナダの第三国書面はこの点に踏み込んで言及した。カナダの主張は以下のようなものだった。まず、32.5条における「とみなす」(deems)は「必要」(necessary)にのみかかるため、それ以降の節には及ばない(カナダ書面パラ 207)。つまり、「先住民」(indigenous peoples)該当性、「法的義務」(legal obligations)の存否やその内容を援用国が示す必要があるし(カナダ書面パラ 212-215)、当該義務を「履行」(fulfill)するための措置だと言えるだけの関連性を示す必要がある(カナダ書面パラ 209)。また、「必要」性については自己判断的・主観的に決定することができるものの(カナダ書面パラ 208 & 210)、USMCA 第31章に基づくパネルは客観的審査を行うことを任務とするため、「必要」性についての主観的な決定にも客観的審査が及ぶ(カナダ書面パラ 211)。つまり、「必要」性の認定においては援用国が高度の謙譲を享受するとはいえ、本条の濫用的な利用を防ぐためにも、援用国は誠実な信念の下で必要性を判断しなければならず、その信念を裏付け(substantiate)しなければならない(カナダ書面パラ 211: 「ロシア—貨物通過」事件パネル報告書パラ 7.138 を引用)。こうした裏付けのために要求される水準は高くないものの、事実状況に即している必要があり、32.5条を援用するという単なる宣明だけでは足りない(カナダ書面パラ 211)。

自己判断的要素を持つ条項に関しては、カナダが提起した上記の論点についても分析することが今後の課題となる。

3. 先住民例外のような特定分野限定の例外規定の果たしうる機能

WTO協定中に一般的適用可能性を有する例外条項を新設することは困難であるところ、RTAでは、環境例外・人権例外・文化例外をはじめとして、今後もさまざまな例外規定が挿入される可能性がある。

先住民例外を導入するRTAが増えている一方で、その規定の仕方が多様化しつつある(EDM 2025, pp. 69ff & 86ff)。当初は特定の国のみについて、分野ごとに先住民に対する優遇措置をとることが例外として認められることが多かった。たとえば2018年のCPTPPでは、条約全体に及ぶ例外規定等を定める29章において、*“ 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, trade in services and investment, nothing in this Agreement shall preclude the adoption by New Zealand of measures*

it deems necessary to accord more favourable treatment to Maori in respect of matters covered by this Agreement, including in fulfilment of its obligations under the Treaty of Waitangi.”と規定され(CPTPP29.6.1条)、紛争処理手続の対象外とされた(同 29.6.2条)。それ以外の先住民例外は関係各章に個別に規定された。しかし、USMCA では、先住民例外は GATT の一般例外と同様の一般的適用可能性を有する。

さらに、最近の例として、2023年に署名され2025年に発効した米台 FTA 第一段階協定(AIT-TECRO Trade Agreement)7.5条においては、USMCA32.5条とほぼ同文であるものの、USMCAで”to fulfill its legal obligations”となっている箇所が”to fulfill its obligations”とする規定が採用された<<https://ustr.gov/sites/default/files/2023-05/AIT-TECRO%20Trade%20Agreement%20May%202023.pdf>>。法的義務のみならず非法的な義務に基づいて先住民例外を援用することが可能であることから、より頻繁に援用されるのか等を含めて注目に値する。また、2023年の改訂カナダ—ウクライナ FTA29.6条として設けられた先住民例外<<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ukraine/text-texte/2023/29.aspx?lang=eng>>には、GATT20条柱書に相当する但書が付されていない。本件パネルのように「偽装された貿易制限」だとして先住民例外の実質部分について判断回避することができないとすれば、個別の措置が先住民に対する法的義務を履行するために必要な措置であったかどうかの判断を示すことがパネルには求められることとなる。

さて、先住民例外を一般例外とは別に設けることにどのような意味があるだろうか。一般例外によっては正当化できないものの先住民例外によっては正当化しうる価値として、歴史的経緯から抑圧されてきた少数者のための特別措置が考えられる。文脈は異なるものの、EUが2009年にアザラシ規制を導入した際は、制度全体ではEUの公德の保護を目的とした一方で、先住民例外をその規制の例外として設けた。これも、「公德」では先住民利益を完全には包摂しきれない状況の例だと言える。

なお、先住民例外の適用に関して、法的義務を履行するために必要な措置が「進化」しうるかどうかについて、パネリストの見解が分かれた(上記 E.2)のも興味深い。たしかに、先住民文化も特定の基準時によって固定されるものではなく、変化しうるものである。その保護のために必要な措置も、変化しうる。他方で米国は、メキシコが守ろうとする在来種コーンも長年の「進化」(evolution)によって形成されてきたと指摘しており(パラ 271)、保護の対象自体が変化して良いかも問題となる。このような意味で、進化を伴う論点は、本件パネルにとって取扱いづらい論点を多く含む。しかも、合法違法の判断には直接影響しない。とすれば、反対意見が主張するように、そもそも触れないという選択肢もあったはずである。しかしながら本件パネルは、報告書の他のさまざまな重要論点について判断を回避した一方で、この論点については、反対意見が出されるほどの見解の相違があつたにもかかわらず多数意見が言及した。その意図がどこにあつたかは定かではない。どのパネリストがこの点の言及を主張したのかは定かではないものの、「天然資源」の解釈は必ず進化的(evolutionary)だと指摘した「米国—エビ輸入」事件 WTO 上級委員会報告書パラ 130 を念頭に置いているとすれば、本条の解釈の幅を広げる効果があるか否かも、論点となり得る。

4. 編入された GATT 規定の解釈に関する論点

USMCA に編入された WTO 規定の解釈にあたって、本件パネルが WTO 判例とは異なる考慮要素・判断基準を採用した点が興味深い。これは、編入すると明記した一般例外規定等に限らず、適切なリスク評価ができればゼロリスクの ALOP の設定が許容されうるであるとか、萎縮効果でもって SPS 措置と認定する等、SPS 規定についても WTO 先例から逸脱した点が散見される(Hernández-López 2025, 553-554)。GATT20 条 g 号の「関連」性の基準についても、特に根拠を示すことなく論理的関連性(a logical connection)があれば足りるとした。

一般論としては、USMCA32.1.1 条のような形で FTA に編入された GATT の一般例外条項を解釈するにあたって、FTA パネルが WTO 先例に準拠することは求められない。まず、編入されたとはいえ別異の条約であるし、たとえば本件紛争で適用された GATT20 条 g 号については、USMCA32.1.3 条において適用範囲が追加・明確化されている。また、紛争処理に関する総則規定についても、USMCA31.13 条と WTO の DSU3.3 条や 3.7 条との文言の違いがあり、紛争処理パネルの機能についても条約体制ごとに差異が生じうる。WTO パネル間ですら先例拘束性はなく、USMCA では上訴による判例統一の機能もないため、権威として参照されるにとどまると言えよう。WTO 上級委員会の機能回復の目処が立っていない中、MPIA 判断がどのような形で RTA パネルに参照されていくか、今後の USMCA 紛争案件が増えるにつれて何らかの平準化が生じるか、それとも逆に USMCA 独自の解釈が発達するか、といった方向性は見通せない。

なお、本件パネルが「公德」や「有限天然資源」該当性を判断しなかった理由は定かでないものの、一般論としては、WTO で上訴手続きを活用しながら繰り返し争われ、徐々に解釈先例が蓄積されていったような重要論点について、単発的に構成される USMCA パネルが自ら判断するのを避ける誘因が生じたとしても不自然ではない。これらの規定の解釈について、今後は締約国の裁量を広く認める方向に傾斜する可能性もあろう。

5. 基盤的・広範な価値を正当化理由に挙げることにに関する論点

本件でメキシコは、生計維持や食文化遺産のような基盤的・広範な価値を前面に押し出したものの、そのような価値を実現するために個別の措置が必要か、貢献するかについて立証が難しかった。メキシコがこのような方針を取った理由については定かではない。

メキシコは、米国からの輸入の大部分を占める飼料用・工業用コーンに対して貿易上直接の影響が出ないよう（そして国内の市民・消費者からの支持も得やすいよう）、主として食用 GM コーンに焦点を当てた措置を取った可能性がある。とはいえ、食用コーンにおける輸入 GM コーンの割合が小さいことから、かえって食用 GM コーンのみを規制することによって所期の目的を達成する効果が限られることとなり、正当化を困難にしたとも言える。

なお、輸入された食用コーンが栽培用に目的外使用される恐れが大きいことを自国に特有の事情だとメキシコは主張したものの、自らが申立国となった別の WTO 紛争(DS524: 2017-2022 年)においては、被申立国であるコスタリカに対して、食用アボカドの種が目的外（栽培用）で使用されるのを防止するための国内規制を設けることを LRA として提案していた(WT/DS524/R, para. 7.1738)。こう

した経緯からすれば、自国の現状を変更するために他の追加的措置をとる余地はあったと思われる。

6. 多段階的な正当化主張の整序に関する論点

メキシコは、本件措置が USMCA 違反とならないと主張するにあたって、(1)生命健康の保護のために必要な SPS 措置であること、(2)仮に USMCA 規定からの逸脱があったとしてもメキシコ全体の公徳の保護のために必要な措置であり、また有限天然資源の保存に関する措置であること、(3)さらに予備的な主張として、先住民に対する法的義務の履行のために必要な措置であることを主張した。たとえば最終用途制限について、一般例外を援用する際には先住民の生計にとって重要な在来種コーンの保護が憲法上要請されており公徳に含まれると主張する一方で、先住民例外を援用する際には、重複する論旨でもって先住民の権利保護のために特に必要だと主張した。このように、先住民の利益保護という目的は複数の正当化の文脈で一部重複して援用され、全体として見ると先住民例外についての独自の主張立証は乏しかった(Kobayashi 2025)。

同一の措置に対して、性質の異なる複数の目的を挙げて正当化しようとする、必要な要素の齟齬や正当化理由の希釈化の恐れがありうる。とはいえ本件では、メキシコが主位的主張と予備的主張に区分して一部重複した形で論証した内容に対し、米国は問題視しなかった。

[参考資料]

Adriana Otero Arnaiz, “Mexico Enacts Constitutional Amendment on the Protection of Native Corn,” United States Department of Agriculture (USDA) Foreign Agricultural Service Voluntary Report, 21 March 2025. Available at <https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Mexico%20Enacts%20Constitutional%20Amendment%20on%20the%20Protection%20of%20Native%20Corn%20Mexico%20City%20Mexico%20MX2025-0014.pdf>

Stephen Devadoss and Jeff Luckstead, “Impacts of Mexico’s Proposed Ban of Genetically Modified Corn Imports on Global Markets,” *Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 50(2) (2025), pp. 372–387.

Expert Deployment Mechanism for Trade and Development (EDM), *Indigenous Peoples and Trade Agreements: A Trade and Economic Cooperation Analysis and Proposed Good Practices*, 28 September 2025. Available at https://www.cowater.com/wp-content/uploads/2025/11/EDM_Indigenous-Peoples-and-Trade-Agreements-Report_Oct-8-2025.pdf

Ernesto Hernández-López, “Corn War: a Trade Fight Between the United States and Mexico,” *Cardozo Law Review de-novo*, 2024 (2024), pp. 64-94.

Ernesto Hernández-López, “United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)—Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS)—GMO corn,” *American Journal of International Law*, Vol. 119(3) (2025), pp. 550-556.

Jane Kelsey, “The Failure of an Indigenous Peoples Exception in a US-Mexico Trade Case on GE Corn Shows the Treaty of Waitangi Exception is No Protection,” Ngā Toki Whakarururanga website (February 2025). Available at <https://ngatoki.nz/wp-content/uploads/2023/12/6.-Memo-on-USMCA-GM-Case.pdf>

- Tomohiko Kobayashi, "Role of the indigenous exceptions in international economic law for effective protection of indigenous peoples' rights and interests: A case study of Mexico – GE corn dispute under the USMCA," *Polar Science*, Vol. 44 (2025), 101163.
- Simon Lester, "Mexico Invokes Public Morals, Exhaustible Natural Resources, Indigenous Peoples Exceptions in GE Corn USMCA Dispute," International Economic Law and Policy Blog, 9 March 2024. Available at <https://ielp.worldtradelaw.net/2024/03/mexico-invokes-exceptions-in-the-ge-corn-usmca-dispute/>
- Manuel Sánchez Miranda, "Insights: Mexico Complies with USMCA Panel Ruling on Genetically Modified Corn," De Minimis Law's website, 25 February 2025. Available at https://www.deminimislaw.com/blog/posts/mexico-complies-with-usmca-panel-ruling-on-genetically-modified-corn-case?utm_source=chatgpt.com
- Sara Sherburne, "Mexico Amends Constitution to Prohibit GM Corn Seeds," foodtank website, 7 April 2025. Available at <https://foodtank.com/news/2025/04/mexico-amends-constitution-to-prohibit-gm-corn-seeds/>