

## 遺伝子組み換えトウモロコシをめぐる米国・ メキシコ間の貿易紛争の予備的考察

石川 義道

I. はじめに	376
II. 紛争の背景および経緯	379
1. メキシコでのトウモロコシの生産と輸入	380
2. メキシコでの GE 作物の使用承認	381
3. 2020 年大統領令	383
4. 2023 年大統領令	385
5. 本件の特徴	388
6. 技術協議、紛争解決手続き	389
III. 分析	392
1. SPS 章の特徴	393
2. SPS 章の適用はあるか	397
3. 国際基準、リスク評価に基づくか	400
4. 科学的な原則に基づくか	408
5. 必要である以上に貿易制限的か	410
6. 必要な限りで適用されているか	412
7. メキシコがリスク評価を実施している場合	414
IV. おわりに	418

## 1. はじめに

近年、米国とメキシコの間で「遺伝子組み換え (GE)」<sup>1)</sup> トウモロコシをめぐる貿易紛争が発生している。メキシコではこれまで、トルティーヤなどの料理に使用する目的で非 GE トウモロコシを国内で生産する一方、家畜の飼料および加工食品 (油、甘味料、スナック類) の製造に使用する目的で GE トウモロコシを米国から輸入してきた。ところが 2018 年 12 月にアンドレス・マヌエル・ロペス・オブラドール (AMLO) 氏がメキシコ大統領に就任すると、人の健康保護を主な理由に、メキシコ料理に使用される GE トウモロコシの承認を取り消し、また今後も承認を与えず、さらに家畜飼料等に使用される GE トウモロコシを非 GE 品種に段階的に代替するように求める大統領令が 2023 年に発出された。

同令によって米国産トウモロコシのメキシコ市場へのアクセスが制限されるおそれがあるところ、米国は当該措置が、北米自由貿易協定 (NAFTA)<sup>2)</sup> に代わって 2020 年に発効した米国・メキシコ・カナダ協定 (USMCA)<sup>3)</sup> の 9 章 (衛生植物検疫措置: SPS 措置) の関連条項に違反するとして、USMCA31 章 (紛争解決) の下で紛争解決手続きを開始した。本件は USMCA31 章の下でパネル付託された事案の中でも、初の SPS 案件である。

1996 年に米国で主要作物 (トウモロコシ、大豆等) について GE 品種の本格的な商業栽培が始まると、当時は 170 万ヘクタール (ha) であった GE 作物

---

1) 遺伝子工学とは「現代の分子生物学の手法、特に遺伝子組換え DNA 技術を用いて、特定の遺伝子を導入、除去、または再配置することで、生物の遺伝子を操作すること」と説明され、それによって生産される産品は「遺伝子組み換え (genetic engineered: GE)」産品と呼ばれる。United States Department of Agriculture, *Agricultural Biotechnology Glossary*, <https://www.usda.gov/topics/biotechnology/biotechnology-glossary> (last visited Jan. 6, 2024).

2) North American Free Trade Agreement, Dec. 17, 1992, 32 ILM. 289 (1993).

3) Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, signed Nov. 18, 2018, entered into force July 1, 2020.

の栽培面積は、2019年には29ヶ国（内24ヶ国が途上国）で合計1億9,000万haにまで劇的に拡大した<sup>4)</sup>。近年のGE作物の主要生産国は米国、ブラジル、アルゼンチン、カナダ、インドの5ヶ国であり、世界のGE作物の91%を生産している<sup>5)</sup>。GE作物は特定の害虫、除草剤、植物ウイルスに対する耐性を備えることで主要作物の収量増加に貢献してきたが<sup>6)</sup>、他方でGE作物の摂取がもたらす健康リスクに対して懸念が示されてきた。もっともGE作物の安全性については、世界保健機関（WHO）<sup>7)</sup>、経済協力開発機構（OECD）<sup>8)</sup>、欧州委員会の研究・イノベーション総局<sup>9)</sup>といった国際機関、また米国科学振興

---

4) International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications, *Brief 55 Executive Summary: Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops in 2019: Biotech Crops Drive Socio-Economic Development and Sustainable Environment in the New Frontier* (2019) at 2.

5) *Ibid.*, at 3.

6) 国連食糧農業機関（FAO）によれば、世界の作物生産の最大で40%が害虫によって失われていると推計される。Nita Bhalla, *40% of Global Crop Production Is Lost to Pests. And It's Getting Worse*, *World Economic Forum*, Jun. 8, 2021, <https://www.weforum.org/agenda/2021/06/climate-change-insects-pests-crops-agriculture/> (last visited Feb. 3, 2024).

7) WHOは「国際市場で現在利用可能なGE食品は、安全性評価を経ており、人の健康にリスクをもたらす可能性は低い。さらに、GE食品を承認した国において、一般人による消費の結果、人の健康に悪影響が示された事例は存在しない」と述べる。World Health Organization, *Food, genetically modified (Q&A)*, May 1, 2014.

8) OECDは「バイオテク食品に関連する[健康]リスクは、従来の食品に関連する[健康]リスクと本質的に異なるものではない」と述べる。Organisation for Economic Co-operation and Development, Council, *Report of the Task Force for the Safety of Novel Foods and Feeds*, C(2000)86/1/ADD1, May 17, 2000.

9) 欧州委員会の一部門である研究・イノベーション総局（Research and Innovation）は「130以上の研究プロジェクト、25年以上にわたる研究、500以上の独立研究グループの取り組みから、バイオテク、特にGE作物は、従来の植物育種技術よりも本質的にリスクが高いわけではないとの結論が得られる」と述べる。Directorate-General for Research and Innovation, European Commission, *A Decade of EU-funded GMO Research (2001-2010)* (2010) at 16.

協会 (AAAS)<sup>10)</sup>、日本育種学会 (JSB)<sup>11)</sup>、メキシコ科学アカデミー<sup>12)</sup> を含む学術団体によって、これまで広く支持されてきた。

米国にしてみれば、GE 作物の健康リスクを示す科学的証拠が存在しない中でメキシコの措置を黙認すれば、他国がそれに追随する可能性があり、さらに今後のバイオテク産業および GE 技術の発展に悪影響を与えるおそれがある。そこで米国は、当該措置が自国産トウモロコシのメキシコへの輸出に与える実際の影響は大きくないものの、当該措置の科学的正当性を争うべく USMCA31 章の紛争処理手続きに進んだと考えられる。その意味で、本件は経済的・商業的側面よりも科学的側面の強い紛争と位置付けることができる。

本件は現在進行中であるが、2023 年 10 月 25 日に米国から最初の意見書がパネルに提出され、当該意見書は既に公開されている<sup>13)</sup>。USMCA31 章の手

- 
- 10) 非営利の科学団体であり、雑誌 Science を発刊する米国科学振興協会は「科学は極めて明確である：現代のバイオテク分子技術による作物改良は安全である」と述べる。American Association for the Advancement of Science, *Statement by the AAAS Board of Directors on Labeling of Genetically Modified Foods*, Oct. 20, 2012.
  - 11) 日本育種学会は「これまで、GM 作物の長期的な栽培による環境影響や、人や家畜が摂取することによる健康影響において、GM 技術そのものに由来する事例は、科学的に一例も認められていません」と述べる。日本育種学会「プレスリリース：『遺伝子組換え技術』を新しい育種素材を作出できる重要な育種技術として位置づけ、四半世紀にわたる利用経験と集積された科学的知見に基づいて安全性を確保しつつ適切な利用を推進する段階へ」2022 年 3 月 31 日。
  - 12) メキシコ科学アカデミー (Mexican Academy of Sciences) は「GE 作物の使用によって悪影響が引き起こされたことを示す確実な証拠は 1 つもなく、健康、環境、生物多様性への悪影響を指摘するすべての主張には根拠がなく、科学的厳密さを欠いている」と述べる。Academia Mexicana de Ciencias, *Transgénicos: Grandes Beneficios, Ausencia de Daños Y Mitos* (2017) at 28.
  - 13) *Mexico – Measures concerning Genetically Engineered Corn* (MX-USA-2023-31-01), Initial Written Submission of the United States of America, Oct. 25, 2023 (hereinafter, US IWS), <https://cban.ca/wp-content/uploads/US-Initial-Written-Submission-timestamped.pdf> (last visited Jan. 29, 2024). 米国の意見書のスペイン語訳は 2023 年 12 月 4 日にパネルに提出されている。

統規則によれば、申立国の意見書（翻訳版）の提出から 31 日以内に被申立国は意見書を提出する必要がある<sup>14)</sup>。公表されたタイムテーブルによれば<sup>15)</sup>、メキシコは意見書を 2014 年 1 月 15 日までにパネルに提出することとされているが<sup>16)</sup>、本稿執筆時点で意見書はまだ公開されていない<sup>17)</sup>。そこで本稿では米国の意見書に基づいて、本件で提起されている諸論点について予備的考察を試みる。II 章では、当該紛争の背景、経緯、そして問題となる措置の内容を概観する。続いて III 章では本件措置と USMCA9 章（SPS 措置）の諸条項との整合性について、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）<sup>18)</sup> の下で発展してきた先例を参照しながら、分析を行う。IV 章では結論を述べる。

## II. 紛争の背景および経緯

メキシコは過去 20 年以上にわたり、もっぱら家畜飼料用に GE トウモロコシの使用を承認し、米国からそれを輸入してきた。ところが 2018 年にメキシコで政権交代が起こると、食用目的での GE トウモロコシの使用を禁止する方

---

14) Article 18.2(a) of the Rules of Procedures for Chapter 31 (Dispute Settlement).

15) Timetable: “Mexico – Certain measure concerning genetically engineered corn”, <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=usmca/misc/mexico-gecorn-proceeding-timetable.pdf&mode=download> (last visited Feb. 5, 2024).

16) またメキシコは 2024 年 3 月 5 日までに英語版をパネルに提出することとされている。

17) 手続規則によれば、紛争当事国は意見書の公開版（public version）をパネルへの意見書の提出後「なるべく早く、遅くとも最終報告書が発出されるまでに」公表しなければならない。Article 19.2 of the Rules of Procedure for Chapter 31 (Dispute Settlement).

18) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Multilateral Agreements on Trade in Goods, Annex 1A of the Agreement Establishing the World Trade Organization, 1867 U.N.T.S. 493, entered into force 1 January 1995.

向へと方針が転換した。そして 2023 年 2 月 14 日に大統領令が発効すると、米国は自国産トウモロコシのメキシコへの輸出が制限されるとして、USMCA31 章の下で紛争解決手続きを開始した。本章ではメキシコにおける GE トウモロコシの扱い (1 節)、同国での GE 作物の使用承認プロセス (2 節)、2 つの大統領令の内容 (3・4 節)、科学的紛争という本件の特徴 (5 節)、そして紛争解決手続き上の経緯について (6 節)、それぞれ説明する。

## 1. メキシコでのトウモロコシの生産と輸入

メキシコでは主に 2 種類のトウモロコシが異なる目的で消費されている。第 1 にホワイトコーン (white corn) であるが、こちらは粉 (マサ) にしてトルティーヤ、タマレスなどのメキシコ料理の生地によく用いられる。メキシコではホワイトコーンが大規模に生産されており<sup>19)</sup>、国内生産で需要の 95% を賄えるとの説明もあれば<sup>20)</sup>、需要を大きく上回る国内生産があるとの指南もある<sup>21)</sup>。第 2 にイエローコーン (yellow corn) であるが、こちらは若干の甘みがあることから家畜の飼料や加工食品 (油、甘味料、スナック類) の製造に使用される。メキシコ国内でも若干のイエローコーンの生産があるものの、国内需要のほとんどを米国からの輸入に頼っている。

メキシコは NAFTA の下でトウモロコシ輸入の自由化を進めてきた。NAFTA での同国のトウモロコシに対する譲許税率は、2008 年には両品種共

---

19) 2021 年 10 月から 2022 年 9 月までの 1 年間のメキシコにおけるトウモロコシ生産量は 2,650 万トンであった。United States Department of Agriculture, *Mexico: Grain and Feed Update* (Feb. 2, 2023).

20) United States Department of Agriculture, Economic Research Service, *U.S. Corn Exports to Mexico Have Increased With the Transition to Free Trade Under the North American Free Trade Agreement*, Aug. 3, 2020.

21) Gobierno de México, *Secretaría de Economía y USTR dialogan sobre el Decreto de Maíz* (Comunicado No. 012, Feb. 27, 2023).

に0%となった<sup>22)</sup>。国内の家畜産業の成長にともなって家畜飼料の需要が高まると、米国からメキシコへのトウモロコシ輸出は増加の一途をたどり、2022年には1,544万トン（49.2億ドル相当）のトウモロコシが輸出され<sup>23)</sup>、そのほとんどがイエローコーンであった<sup>24)</sup>。そして、メキシコに輸出される米国産トウモロコシの大部分が家畜の飼料として用いられ、他方で約16%が加工食品の製造に使用されている<sup>25)</sup>。なお、米国は世界最大のGE作物の生産国であり、2022年時点で同国において生産されるトウモロコシの93%、大豆の95%、高地綿花の95%がGE作物とされる<sup>26)</sup>。したがって、メキシコに輸出される米国産イエローコーンのほとんどがGE品種である。

## 2. メキシコでのGE作物の使用承認

メキシコでは綿花とアルファルファ（肥料や家畜の飼料などに使用される植物）を除いてGE作物の国内栽培は許可されていないが、主要作物についてはGE品種の輸入および国内販売が認められてきた。2005年に同国でバイオセーフティ法<sup>27)</sup>が制定されると、①GE種子の農地への植え付け（環境放出）に

---

22) *The United States-Mexico-Canada Agreement, Tariff Schedule of Mexico*, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX\\_Tariff\\_Schedule.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/MX_Tariff_Schedule.pdf) (last visited Jan. 14, 2024).

23) United States Department of Agriculture, *U.S. Trade with Mexico in 2022*, <https://www.fas.usda.gov/regions/mexico> (last visited Jan. 6, 2024).

24) 2018年から2020年までの統計によれば、メキシコに輸出される米国産トウモロコシの95%がイエローコーンであった。前掲注(20)。

25) Cassandra Carrison, *Explainer: What is the US-Mexico GM corn dispute about?*, Reuters, Mar. 9, 2023.

26) United States Department of Agriculture, Economic Research Service, *Adoption of Genetically Engineered Crops in the U.S.*, Oct. 4, 2023.

27) Law On Biosafety of Genetically Modified Organisms, Mexico (2005), [https://conahcyt.mx/cibogem/images/cibogem/eng/Docs/Ing\\_LBOGM\\_P.pdf](https://conahcyt.mx/cibogem/images/cibogem/eng/Docs/Ing_LBOGM_P.pdf) (last visited Jan. 15, 2024).

は「ライセンス」が、また②食用および家畜飼料用に供される GE 作物（環境放出を伴わない）には「承認」が、それぞれ求められることとなった<sup>28)</sup>。たとえば家畜飼料や加工食品の製造に使用するために GE トウモロコシを輸入するには、当局から承認を得る必要がある。

2008 年に実施規則であるバイオセーフティ規則が制定されると<sup>29)</sup>、GE 作物の輸入および国内販売についてさらに詳細な条件が定められた。そして 2018 年 5 月までに、11 種類の GE 作物（トウモロコシ、レモン、ポテト、米、大豆、サトウキビ、トマト、綿花など）について、合計で 181 品種（遺伝子変異）に対して承認が行われてきた。特にトウモロコシについては、他の作物よりも多い 90 品種について承認が行われた<sup>30)</sup>。

GE 産品の承認プロセスであるが、メキシコ保健省 (SALUD)<sup>31)</sup> の一部門であるメキシコ衛生リスク防止連邦委員会 (COFEPRIS) が<sup>32)</sup>、申請の審査および承認に責任を負う。申請に際しては「特定の GE 作物の使用または摂取が人間の健康に与えるリスクの研究」（健康リスク評価）の提出が求められ<sup>33)</sup>、バイオセーフティ規則ではそこに含めるべき科学技術情報が具体的に列挙されている<sup>34)</sup>。たとえば、GE 作物のリスク評価は過去の食経験か

---

28) Biosafety Law, Arts. 32, 91.

29) Regulations to the Genetically Modified Organisms Biosafety Law (2008), [https://conahcyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/eng/Docs/Ing\\_RLBOGMS\\_P.pdf](https://conahcyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/eng/Docs/Ing_RLBOGMS_P.pdf) (last visited Jan. 15, 2024).

30) United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, *Agricultural Biotechnology Annual (Mexico)*, MX2019-0045 (2020) at 14.

31) Secretaría de Salud. 英語では Mexican Secretariat of Health と表記される。

32) Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, COFEPRIS. 英語では Mexican Federal Commission for the Protection Against Sanitary Risks と表記される。

33) Article 92 of the Biosafety Law.

34) Article 31.1 of the Biosafety Regulation.



ら安全とされる従来品種との対比を通じて実施されるどころ、両者が実質的に同等（比較可能）であることを示す証拠・研究も、そこに含まれる<sup>35)</sup>。そして、当該 GE 作物が人の健康に悪影響を与え、深刻または不可逆的な損害をもたらす可能性があるとして COFEPRIS が結論づける場合、同機関は承認を拒否する<sup>36)</sup>。なお、不備のない申請書類が受理されてから「6ヶ月以内に」、SALUD は COFEPRIS を通じて承認の有無を決定するように求められる<sup>37)</sup>。

しかしながら、COFEPRIS は 2018 年 5 月 15 日以降は GE 作物の輸入・使用申請に対して承認を与えておらず<sup>38)</sup>、また 2019 年からは GE 種子へのライセンスの発給も停止している<sup>39)</sup>。ただし後述するように、米国は本件パネル段階で COFEPRIS による GE 作物の使用申請の拒否と USMCA9 章（SPS 措置）の整合性について争っていない<sup>40)</sup>。

### 3. 2020 年大統領令

2018 年 7 月のメキシコ大統領選挙でアンドレス・マヌエル・ロペス・オブラドール (AMLO) 氏が勝利すると、同氏は大統領就任前（就任は同年 12 月）から GE トウモロコシの国内使用を禁止していく方針を示していた<sup>41)</sup>。そし

---

35) Article 31.1(j)5 of the Biosafety Regulation.

36) Article 96 of the Biosafety Law.

37) Article 32 of the Biosafety Regulation.

38) COFEPRIS は 2021 年および 2022 年には、合計 14 件の GE の使用申請（いずれもグリホサート耐性）に対して承認拒否の判断を下している（トウモロコシ 7 件、綿花 4 件、カノーラ 2 件、大豆 1 件）。Gobierno de México, *Informe de Avances para el cumplimiento del Decreto sobre glifosato a veinte meses de su entrada en vigor (2022)* at 35.

39) United States Department of Agriculture, *Mexico: Agricultural Biotechnology Annual*, Nov. 20, 2023.

40) 本稿 II.6 を参照。

41) AMLO's *Government Pledges to Ban GMO Corn*, teleSUR, Aug. 23, 2018.

て 2020 年 12 月 31 日、食用目的での GE トウモロコシの国内使用の段階的廃止を求める大統領令が官報に掲載されると、同令は翌日に発効した<sup>42)</sup>。

同令は、食料安全保障および食料主権に貢献し、そして先住民トウモロコシ、ミルパ（伝統的な農業慣行）、生物文化資源、農村コミュニティ、食文化遺産、メキシコ国民の健康保護を目的として<sup>43)</sup>、以下の 2 点を実施するよう関係当局に要求した。第 1 に、GE トウモロコシ種子の農地への植え付け（環境放出）を許可しないこと<sup>44)</sup>、第 2 に、2024 年 1 月 31 日までに「メキシコ国民の食事に」使用される GE トウモロコシを非 GE 品種に完全代替し、そのために GE トウモロコシの承認を取り消し、また今後承認を与えないことである<sup>45)</sup>。

しかしながら、同令が定める「食用」という文言が曖昧なため、それがトルティーヤなどのメキシコ料理での GE トウモロコシの使用だけを対象とするのか、それとも加工食品（油、甘味料など）の製造や家畜飼料に用いられる GE トウモロコシの使用も含むのかが不明確であった<sup>46)</sup>。とりわけ、米国からメ

---

42) DECRETO por el que se establecen las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, para sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y de los agroquímicos utilizados en nuestro país que lo contienen como residuo, por alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente, Dec. 31, 2020 (hereinafter, 2020 Decree). 英訳は以下より入手可能。United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, *Mexico Publishes Decree to Ban Glyphosate and GE Corn*, MX2021-0003, Jan. 6, 2021.

43) First Sentence, Article 6 of the 2020 Decree.

44) *Ibid.*

45) Second Sentence, Article 6 of the 2020 Decree.

46) たとえば、GE トウモロコシを工業的に加工して製造されるトウモロコシ油も、GE トウモロコシを餌に育った牛の肉も、見方によっては「メキシコ国民の食事」に含まれるため大統領令の対象となりうる。

キシコに輸出されるトウモロコシの大部分は家畜飼料または加工食品の製造に使用される GE イエローコーンであり、大統領令の解釈次第では、米国産トウモロコシ輸出が大きな影響を受けるおそれがあった。そのため米国はメキシコに対し、同令が USMCA9 章 (SPS 措置) に違反しているとして、本件を USMCA の紛争解決手続きに付託する可能性を繰り返し示唆した<sup>47)</sup>。

#### 4. 2023 年大統領令

2020 年大統領令の内容を明確にするべく、メキシコは 2023 年 2 月 13 日に新たな 2023 年大統領令を官報に掲載すると、同令は翌 2 月 14 日に発効した<sup>48)</sup>。同令も食用目的での GE トウモロコシ使用の段階的廃止を目指しているが、2020 年大統領令とは異なり、①メキシコ料理、②家畜飼料、③加工食品の製造という用途に応じて異なる規制を設けている。すなわち、メキシコ料理への GE トウモロコシの使用を禁止する一方、家畜飼料および加工食品 (油、甘味料など) の製造に使用される GE トウモロコシについては、段階的に非 GE 品種に代替するよう関係当局に指示している<sup>49)</sup>。

同令の目的は「健康、健全な環境、食の安全、そして自給自足 (食料自給率)

---

47) たとえば 2022 年 11 月 28 日に米国農務長官 Vilsack は、メキシコ大統領との会談の中でそのような発言をしている。United States Department of Agriculture, *Secretary Vilsack Statement on Trip to Mexico, Meeting with President López Obrador and Cabinet Officials*, Nov. 28, 2022.

48) Decreto por el que se Establecen Diversas Acciones en Materia de Glifosato y Maíz Genéticamente Modificado, Feb. 13, 2023.

49) なお 2023 年大統領令では、食用および家畜飼料用に供される GE トウモロコシとは別に、GE トウモロコシ種子の国内栽培 (環境放出) についても規定を設けている。現在、メキシコでは綿花とアルファルファに限って GE 種子の国内栽培が許可されているが、同令は関係当局に対し、引き続き GE トウモロコシ種子の国内栽培を認めるライセンスを発給しないよう求めている (Article 6.I of the 2023 Decree)。ただし、この点は本件で紛争の対象とされていない。

の保護」にあると規定され<sup>50)</sup>、併せて 2020 年大統領令と同様に「食料安全保障および食料主権への貢献、さらに先住民トウモロコシ、ミルパ (伝統的な農業慣行)、生物文化資源、農村コミュニティ、食文化遺産、そしてメキシコ国民の健康保護」も目的とされる<sup>51)</sup>。ただし、ALMO 大統領自身が同令について「この決定は健康に関係するものである…GE トウモロコシの健康への悪影響について多くの証拠がある…健康に有害な食品は許可されてはならず、そして商業的利益よりも健康が優先されなければならない」と述べていることから<sup>52)</sup>、上記の様々な目的の中でも、GE トウモロコシがもたらす健康リスクからの国民の保護が同令の主目的と位置付けられよう。

#### (1) GE トウモロコシの料理への使用禁止

2023 年大統領令は当局に対し、「食用」に供される GE トウモロコシの使用承認を取り消し、また今後も承認をしないように求める<sup>53)</sup>。承認がなければ GE トウモロコシを輸入してメキシコ国内で販売できず、この点で同令はメキシコ料理への GE トウモロコシの使用・輸入を禁止するものである<sup>54)</sup>。ここで「食用」とは、トウモロコシが「マサ・トルティーヤ産業において、①ニシュタマリゼーション、または②トウモロコシ粉製造のために使用される」場面に限定されている点に注意を要する<sup>55)</sup>。

ニシュタマリゼーションとは、生のトウモロコシをアルカリ溶液で処理し、石灰化し、砕いてマサ (トウモロコシ粉) を製造する、メキシコの伝統的なト

---

50) Article 1 of the 2023 Decree.

51) Article 6 of the 2023 Decree.

52) AMLO, *Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del resident Andrés Manuel López Obrador*, Feb. 15, 2023.

53) Article 6.II of the 2023 Decree.

54) Gobierno de México, *Se publica el Decreto por el que se establecen diversas acciones en materia de glifosato y maíz genéticamente modificado* (Comunicado No. 007, Feb. 13, 2023).

55) Article 2.III of the 2023 Decree.

ウモロコシ調理法を指す<sup>56)</sup>。メキシコのトルティーヤ店のほとんどがこの調理法からマサを製造し、それを用いてトルティーヤを生産する<sup>57)</sup>。またトウモロコシ粉製造とは、伝統的なニシュタマリゼーションとは異なり、工業的な方法によるマサの製造を指す。端的に言えば、ここでは調理法を問わず、トルティーヤなどのメキシコ料理の生地への GE トウモロコシの使用が禁止されている。

ただし前述のとおり<sup>58)</sup>、メキシコ料理の生地にはもっぱら国産のホワイトコーンが使用されており、それらはいずれも非 GE 品種である（メキシコでは GE トウモロコシ種子の栽培は許可されていない）。このように、現時点でメキシコ料理の生地に GE トウモロコシはほとんど使用されていないことから、2023 年大統領令は現在の商業活動に変更をもたらすものではないと評価できる<sup>59)</sup>。

## (2) 代替指示

上で述べたとおり、2023 年大統領令ではメキシコ料理への GE トウモロコシの使用は直ちに禁止されるが、他方で家畜飼料や加工食品（油、甘味料など）の製造に使用される GE トウモロコシは使用禁止の対象とされていない。代わりに大統領令は関係当局に対し、そのような目的で使用される GE トウモロコシを、非 GE 品種に「段階的に代替する」ように求めている<sup>60)</sup>。米国からメキシコに輸出されるトウモロコシのほとんどが家畜飼料用の GE イエローコーンであることから、代替指示によって米国産トウモロコシのメキシコ市場へのア

---

56) Emma Orchardson, *What is nixtamalization?*, CIMMYT (Mar. 23, 2021).

57) *Mexico Implements 50% Tariff on White Corn Imports*, Mexico News Daily, Jun. 26, 2023.

58) 本稿 II.1 を参照。

59) Gobierno de México, *supra* note 54.

60) First Sentence, Article 7 of the 2023 Decree.

クセスが制限される恐れがある。ここで注意を要するのが、代替指示には期限が設定されていない点である。

2020 年大統領令では食用の GE トウモロコシを非 GE 品種に代替する期限が「2024 年 1 月 31 日」と設定されていた。米国からの圧力を受けたメキシコは、当初の 2023 年大統領令案では代替の期限を 1 年間延長して「2025 年 1 月末まで」と提案していたが<sup>61)</sup>、最終的には米国との通商関係に配慮して、代替の期限を完全に削除した<sup>62)</sup>。これは同令の代替指示を実質的に骨抜きにするものであり、それによって家畜の飼料および加工食品の製造のための米国産 GE トウモロコシの使用は引き続き認められることになる。しかしながら、このようなメキシコ側の「配慮」にもかかわらず、米国は本件を USMCA31 章のパネルに付託している。

## 5. 本件の特徴

上述のとおり、2023 年大統領令はメキシコ料理への GE トウモロコシの使用を禁止するものの、現在そこで使用されるトウモロコシのほとんどが国産の非 GE ホホワイトコーンである。また代替指示には期限が設けられていないため、家畜飼料および加工食品の製造のための GE トウモロコシの使用は今後も認められる。これらを踏まえると、メキシコ経済省も指摘するように<sup>63)</sup>、2023 年大統領令が米国産トウモロコシのメキシコへの輸出に与える経済的影響は限定的といえよう<sup>64)</sup>。それでも 2023 年 2 月 13 日に同令が官報に掲載されると、

---

61) *Mexico Says U.S. "Satisfied" with GM Corn Ban Postponement*, Reuters, Dec. 21, 2022).

62) Kailey Griffith, *Mexico's GM Corn Ban Is about More Than Biotech*, Chicago Council on Global Affairs (May 12, 2023). See also *Mexico Softens Plan to Ban Imports of US GM Feed Corn*, Associated Press, Feb. 14, 2023.

63) Gobierno de México, *supra* note 21.

64) メキシコ全国農牧協議会 (CNA) によれば、代替指示からの実質的な免除によってメキシコ向け米国産トウモロコシ輸出の 98% が影響を免れる。Consejo Nacional Agropecuario, *La discusión sobre el maíz transgénico es totalmente innecesaria* (Feb. 7, 2023).

翌日に米国は「失望した」との声明を発表し<sup>65)</sup>、最終的には USMCA31 章の紛争処理手続きを始めた。米国の不満はどこにあるのか。

もちろん、代替指示には期限が明示されていないだけで、当局がいずれ具体的な措置を取る可能性はあることから、そのような余地を残す同令に米国が不満を持つことは理解できる<sup>66)</sup>。しかしながら、むしろ米国が問題視するのは、同令が GE 作物の健康リスクをめぐる科学的原則（米国によればリスクを示す信頼できる証拠は存在しない）に正面から対立する点にある。USMCA31 章でのパネル設置を要請する際に、農務長官 Vilsack 氏は「メキシコのバイオテクノロジー政策は科学に基づいておらず、その安全性を示す数十年にわたる証拠、さらには人の健康や環境に害を及ぼさないことを保証する厳格で科学ベースの規制審査システムに真っ向から反する」と述べる<sup>67)</sup>。以上の意味で、本件は経済的・商業的側面よりも科学的側面の強い紛争と位置付けることができる。

## 6. 技術協議、紛争解決手続き

2023 年 1 月 30 日、米国は USMCA9.6 条 14 を根拠にメキシコに対し、2020 年大統領令の「根拠の説明」と「関連する情報」を提示するよう求めた<sup>68)</sup>。メキシコは同年 2 月 14 日に米国側に書面で回答したものの、上述のとおり、

---

65) Leah Douglas, *U.S. "Disappointed" in Mexico's New GMO Corn Decree – Ag Secretary*, Reuters, Feb. 15, 2023.

66) このような米国の不満は、US IWS para. 81 から読み取ることができる。

67) Office of the United States Trade Representative, *United States Establishes USMCA Dispute Panel on Mexico's Agricultural Biotechnology Measures*, Aug. 17, 2023.

68) USMCA9.6 条 14 によれば、他の締約国の SPS 措置によって自らの輸出が制限され、またはその可能性があり、さらに当該措置が関連する国際基準、指針、勧告に基づかないと信じるに足る理由がある場合、要請に応じて措置国は、当該 SPS 措置の「根拠の説明 (explanation of the reasons)」と「関連する情報 (pertinent relevant information)」を提供しなければならない。

その前日の 2 月 13 日には 2023 年大統領令が官報に掲載された。

そこで米国は 2023 年 3 月 6 日、2023 年大統領令と USMCA9 章 (SPS 措置) との整合性を議論するべく、USMCA9.19 条 2 を根拠にメキシコに対し「技術協議 (technical consultations)」を要請した<sup>69)</sup>。技術協議は相手側が要請を受理してから「30 日以内に開催する」と定められるところ<sup>70)</sup>、2023 年 3 月 30 日にメキシコシティで開催された (カナダはオブザーバー参加<sup>71)</sup>)。ただし技術協議によって問題解決には至らなかった<sup>72)</sup>。

締約国は、他の締約国の措置と SPS 章の整合性について、USMCA31 章の紛争解決手続きで争うことができるが、その条件として、まず SPS 章が定める技術協議を通じて問題の解決を図る必要がある<sup>73)</sup>。そして技術協議を要請した締約国は、協議開催後に 31 章の紛争解決手続きを用いることができる<sup>74)</sup>。そこで米国は 2023 年 6 月 2 日、USMCA31.2 条 (b) および 31.4 条 1 を根拠にメキシコに対し協議要請を行った<sup>75)</sup>。そこで米国は、2023 年大統領令 (GE トウモロコシの料理への使用禁止、代替指示) と SPS 章の整合性に加えて、COFEPRIS による GE 作物の承認申請の拒否と SPS 章との整合性も問題視し

---

69) Office of the United States Trade Representative, *Request for technical consultations with Mexico under the USMCA SPS Chapter*, Mar. 6, 2023.

70) Article 9.19.3 of the USMCA.

71) US IWS, para. 62.

72) なお、2023 年 3 月 7 日にカナダもメキシコに対して同様に技術協議を要請し、両国間の協議は同年 3 月 31 日にメキシコシティで開催された (協議には米国がオブザーバー参加)。US IWS, fn. 133. ただし、その後カナダは USMCA31 章の紛争処理手続きには進んでいない。

73) Article 9.19.6 of the USMCA.

74) Article 9.19.5 of the USMCA.

75) Office of the United States Trade Representative, *United States Requests USMCA Dispute Settlement Consultations on Mexico's Agricultural Biotechnology Measures*, Jun. 2, 2023.



ていた。要請から30日以内に協議を開催する必要があるところ<sup>76)</sup>、両国は2023年6月29日にメキシコシティで協議を開催した(カナダは協議に第三国参加<sup>77)</sup>)。ただし協議によっても問題は解決しなかった。

協議要請から75日以内に問題を解決できない場合、協議を実施した国(協議要請国に限らない)は相手国に対してパネル設置を求めることができる<sup>78)</sup>。そこで米国は協議要請から75日以内(2023年8月16日まで)に問題を解決できなかったとして、2023年8月17日にUSMCA31.6条1を根拠にメキシコに対しパネル設置要請を行った<sup>79)</sup>。要請によってパネルは直ちに設置され<sup>80)</sup>、カナダは同手続きに第三国参加した<sup>81)</sup>。ただし協議段階とは異なり、パネル段階で米国はCOFEPRISによるGE作物の承認申請の拒否とSPS章との整合性については争っていない<sup>82)</sup>。

紛争当事国は本件パネルが委員3名から構成されることに合意したものの<sup>83)</sup>、両国はパネル設置要請から15日以内にパネル議長を選任に合意しなかったため、クジ引きの結果<sup>84)</sup>、米国が非米国市民を議長として選任することとなった。

---

76) Article 31.4.5(b) of the USMCA.

77) Government of Canada, *Notice of intention to join the consultations as a third Party – Mexican measures concerning genetically engineered products*, Jun. 9, 2023.

78) Article 31.6.1 of the USMCA.

79) Office of the United States Trade Representative, *United States Establishes USMCA Dispute Panel on Mexico's Agricultural Biotechnology Measures*, Aug 17, 2023 (hereinafter, Request for the Panel Establishment). パネル設置によって案件に「パネル審査番号 (Panel Review Number)」が付される。本件のパネル審査番号は「MEX-USA-2023-31-01」である。

80) Article 31.6.4 of the USMCA.

81) Government of Canada, *Notice of intention to join the proceedings as a third Party – Mexican measures concerning genetically engineered corn*, Aug. 5, 2003.

82) Request for the Panel Establishment, fn. 1.

83) Article 31.9.1(a) of the USMCA.

84) Article 1.9.1(b) of the USMCA.

そこで 2023 年 9 月 27 日、米国は Christian Häberli 氏 (スイス) をパネル議長に選任した<sup>85)</sup>。続いて、パネル議長の選任から 15 日以内に紛争当事国は、相手国市民の中からパネル委員をそれぞれ選任することとされる<sup>86)</sup>。そこで 2023 年 10 月 12 日に米国は Hugo Perezcano Diaz 氏 (メキシコ) を、また 10 月 18 日にメキシコは Jean Kalicki 氏 (米国) を、それぞれパネル委員に選任した<sup>87)</sup>。原則としてパネル委員はロスター (候補者名簿) から選任され、仮にロスターに掲載されない個人をパネル委員として提案する場合、相手国は選定拒否権 (peremptory challenge) を行使することが認められている<sup>88)</sup>。なお、上記 3 名はいずれもロスターに名前が掲載されている<sup>89)</sup>。

### Ⅲ. 分析

本件で米国は、2023 年大統領令で定められ、バイオセーフティ法および施行規則を通じて実施される、① GE トウモロコシのメキシコ料理への使用禁止 (Tortilla Corn Ban)、②代替指示 (Substitution Instruction) という 2 つの措置 (本件措置) と、USMCA 9.6 条との整合性を争っている。以下では米国がパネルに提出した意見書を中心に、この点について予備的考察を試みる。なお本章では、USMCA 9 章 (SPS 措置) を「SPS 章」と表記することで、WTO の SPS

---

85) 同氏は WTO の EC・バイオテク事件 (DS291/292/293) パネルの議長も務めている。

86) Article 31.9(d) of the USMCA.

87) 当事国が 15 日以内にパネル委員を選任しない場合、当該委員はロスター (候補者名簿) に掲載される相手国市民の中からクジ引きで選任される (Article 31.9.1(e) of the USMCA)。メキシコによるパネル委員 (米国) の選任は 15 日以内の期限を過ぎていたものの、米国は期限の延長に同意した。US IWS, para. 65.

88) Article 31.9.3 of the USMCA.

89) The Secretariat of Canada-Mexico-United States, *Rosters and Lists for Dispute Settlement Panels and Committees*.

協定と区別をする。また SPS 章において「締約国 (Parties)」とは、米国、メキシコ、カナダの 3 ヶ国を指す<sup>90)</sup>。具体的な検討に入る前に SPS 章の特徴について概説する。

## 1. SPS 章の特徴

まず SPS 協定との関係であるが、SPS 協定附属書 A で規定される定義は SPS 章の一部を構成するとされ<sup>91)</sup>、また SPS 章の目的の 1 つは「SPS 協定を強化、拡充すること」とされる<sup>92)</sup>。このように SPS 章では SPS 協定が重視されているものの、同時にそこでは「締約国は、SPS 協定上の自らの権利および義務を確認する」と定めることで<sup>93)</sup>、SPS 章と SPS 協定が並存する（優先関係にない）ことが確認されている<sup>94)</sup>。

### (1) 科学の重視、国際基準等への信頼

SPS 章の構造から、そこでは科学に基づく SPS 措置の実施が重視されて

---

90) See Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement between Canada, the United States of America, and the United Mexican States.

91) Article 9.1.1 of the USMCA reads that “[t]he definitions in Annex A of the SPS Agreement are incorporated into and made part of this Chapter, mutatis mutandis, except as otherwise provided for in paragraph 2.”

92) Article 9.3.1 of the USMCA reads that “[t]he objectives of this Chapter are to: (b) reinforce and build upon the SPS Agreement.”

93) Article 9.4.1 of the USMCA reads that “[t]he Parties affirm their rights and obligations under the SPS Agreement.” 同様の規定として USMCA 1.2 条を参照。Article 1.2 of the USMCA reads that “[e]ach Party affirms its existing rights and obligations with respect to each other under the WTO Agreement and other agreements to which it and another Party are party.”

94) これに対し、環太平洋パートナーシップ (TPP) 協定では SPS 協定が SPS 章に優先する構造となっている。Yuka Fukunaga, *The SPS Chapter under the TPP Agreement and its Implications*, Jorge A. Huerta-Goldman and David A. Gantz (eds.), *The Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership: Analysis and Commentary* 253, 257 (Cambridge University Press, 2021).

いることが分かる。USMCA9.6 条 1 では「締約国は、自国の SPS 措置が科学的原則に基づくことの重要性を認識する」と定めており<sup>95)</sup>、米国は当該条項を SPS 章の「基本原則」と位置付ける<sup>96)</sup>。それを具体化する規定として、USMCA9.6 条 6(b) では「締約国は、自国の SPS 措置が…関連する科学的原則に基づくことを確保する」と定められる<sup>97)</sup>。また SPS 章の目的の 1 つは「科学に基づく意思決定を推進すること」と規定される<sup>98)</sup>。

さらに、SPS 章での関連する国際基準、指針、勧告の扱いからも、そこで科学が重視されていることが分かる。後述するように<sup>99)</sup>、SPS 章において締約国は、関連する国際基準等に基づいて SPS 措置をとるよう義務付けられる。ただし、国際基準等に基づかない場合、または国際基準等が存在しない場合、締約国はリスク評価に基づいて SPS 措置を実施するよう義務付けられる。いうならば、SPS 章は国際基準への準拠を優先しており<sup>100)</sup>、国際基準等に基づ

---

95) Article 9.6.1 of the USMCA reads that “[t]he Parties recognize the importance of ensuring that their respective sanitary and phytosanitary measures are based on scientific principles.”

96) US IWS, para. 108. なお TPP 協定でも同一の規定が定められており (Article 7.9.1 of the TPP Agreement)、当該条項も TPP 協定の SPS 章における中心的規定と位置付けられている。Ching-Fu Lin, *Megaregional Transformation of Global Food Safety Governance: Normative Roots and Ramifications*, in Shin-yi Peng et al. (eds.), *Governing Science and Technology under the International Economic Order: Regulatory Divergence and Convergence in the Age of Megaregionals* 232, 236 (Edward Elgar Publishing, 2018).

97) 本稿 III.4 を参照。

98) 9.3.1 of the USMCA reads that “[t]he objectives of this Chapter are to … (h) advance science-based decision making.”

99) 本稿 III.3.(1) を参照。

100) さらに、問題となる措置が国際基準等に基づかないと締約国が信じるに足る理由がある場合、要請に応じて措置国は、当該措置の「根拠の説明」と「関連する情報」を提供する義務を負う (Article 9.6.14 of the USMCA)。かかる条項は締約国に、国際基準に基づく措置をとるインセンティブを与える。本稿 II.6 を参照。

いて SPS 措置をとれば、当該措置をリスク評価に基づいてとることは求められない構造となっている。そのような構造をとる背景には、SPS 章の目的の 1 つが「科学に基づく国際基準、指針、勧告の発展および採用の推奨」<sup>101)</sup>と定められるように、科学に基づいて策定される国際基準等への信頼があると考えられる<sup>102)</sup>。

これに対して、SPS 協定でも関連する国際基準等が存在する場合、WTO 加盟国はそれに基づいて SPS 措置をとるよう義務付けられるが<sup>103)</sup>、SPS 章とは異なり、仮に SPS 措置が国際基準に基づく場合でも、さらに加盟国は当該措置をリスク評価に基づいてとることを義務付けられる<sup>104)</sup>。

## (2) リスク分析

その他にも SPS 章の特徴として、USMCA96 条では「科学およびリスク分析 (Risk Analysis)」というタイトルがつけられている点が挙げられる。1990 年代より、国際食品規格委員会 (Codex Alimentarius Commission: Codex) を中心に「リスク分析 (リスク評価、リスク管理、リスク・コミュニケーションから構成される)」に基づく食品の安全規制の実施が受け入れられていった<sup>105)</sup>。SPS 章ではリスク分析の定義は存在しないものの、リスク評価に加えて「リスク管理 (risk management)」が明示的に導入され、それは「リスク評価の結果を踏まえた政

---

101) Article 9.3.1 of the USMCA reads that “[t]he objectives of this Chapter are to...f) encourage the development and adoption of science-based international standards”.

102) たとえば食品安全の場合、Codex が策定する基準、指針、勧告は、FAO・WHO 合同食品添加物専門家会議 (JECFA) 等が実施するリスク評価に基づいて策定される。

103) Article 3.1 of the SPS Agreement.

104) Article 5.1 of the SPS Agreement.

105) See e.g., Kuei-Jung Ni, *Science and Risk Analysis in CPTPP/SPS-Plus: Role Model or Unbearable Burden?*, 15 *Journal of Food Law and Policy* 22, 22-27 (2019).

策の選択肢を比較衡量し、さらに必要に応じて、適当な管理（そこには SPS 措置も含まれる）を選択し、実施すること」と定義される<sup>106)</sup>。WTO では初期の段階で上級委員会が SPS 協定にリスク管理という概念は見いだせないと判断したところ<sup>107)</sup>、それと比べると、SPS 章ではリスク分析という考え方がより明確な形で反映されているといえよう。

他方で SPS 章には、リスク分析の一部を構成するリスク・コミュニケーションの定義規定はもちろん、その原則の内容を反映した条項も存在しない<sup>108)</sup>。したがって、SPS 章の下で締約国はリスク・コミュニケーションについて何ら実質的な義務を負わない。他方で、TPP 協定においてリスク・コミュニケーションは「リスク評価者、リスク管理者、消費者、およびその他の関係者間で、リスクやリスクに関連する要因について情報や意見を交換すること」と定義されており<sup>109)</sup>、この点で SPS 章とは対照的である<sup>110)</sup>。

---

106) Article 9.1.2 of the USMCA reads that “risk management means the weighing of policy alternatives in light of the results of risk assessment and, if required, selecting and implementing appropriate controls, which may include sanitary or phytosanitary measures”.

107) Appellate Body Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adopted 13 February 1998, DSR 1998:I, p. 135 (hereinafter, Appellate Body Report, *EC – Hormones*), para. 181.

108) この点、締約国が SPS 章からリスク・コミュニケーションという要素を意図的に外したと説明する見解がある。Kuei-Jung Ni, *supra* note 105, fn. 58.

109) Article 7.1.2 of the TPP Agreement reads that “risk communication means the exchange of information and opinions concerning risk and risk-related factors between risk assessors, risk managers, consumers and other interested parties” .

110) ただし TPP 協定でもリスク・コミュニケーションの内容を反映した規定は設けられておらず、TPP 締約国も同様にリスク・コミュニケーションについて何ら実質的な義務を負っていない。

## 2. SPS 章の適用はあるか

SPS 章は、締約国間の貿易に直接または間接に影響しうる、すべての SPS 措置を適用対象としている<sup>111)</sup>。そこで本件措置が SPS 章の適用をうけるか、より具体的にはそれが「SPS 措置」を構成するか、そして「締約国間の貿易に直接または間接に影響しうる」かが争点となる。

### (1) SPS 措置を構成するか

SPS 章には SPS 措置の定義は存在しないものの、SPS 協定附属書 A の定義規定が準用される。まず「目的」であるが、同附属書 A.1(b) は、SPS 措置の目的を「飲食物または飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素または病気を引き起こす生物によって生ずるリスクから加盟国の領域内の人・動物の生命または健康を保護すること」と定める<sup>112)</sup>。上述のとおり、2023 年大統領令の目的は広く列挙されているが、その中でも GE トウモロコシがもたらすリスクからの健康保護が主目的と考えられる<sup>113)</sup>。ただし、メキシコが具体的にいかなる健康リスクを念頭に置いて本件措置をとっているかは明らかではない。

ここで参考となるのが WTO で争われた EC・バイオテク事件である<sup>114)</sup>。そ

---

111) Article 9.2 of the USMCA reads that “[t]his Chapter applies to all sanitary and phytosanitary measures of a Party that may, directly or indirectly, affect trade between the Parties.”

112) Paragraph 1(b), Annex A of the SPS Agreement reads that “(b) to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs”.

113) 本稿 II.5 を参照。

114) Panel Reports, *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, Add.1 to Add.9 and Corr.1, WT/DS292/R, Add.1 to Add.9 and Corr.1, WT/DS293/R, Add.1 to Add.9 and Corr.1, adopted 21 November 2006, DSR 2006:III, p. 847 (hereinafter, Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*).

ここでは EC における遺伝子組み換え作物（GMO）の承認手続への、SPS 協定の適用可能性が争われた。EC は GMO の健康リスクとして「抗生物質耐性の獲得」<sup>115)</sup>、「除草剤残留物の増加」<sup>116)</sup>、「アレルギー反応の誘発」<sup>117)</sup> を挙げたところ、本件パネルは EC の措置が、GMO に含まれる「添加物（ARMG）、汚染物質（除草剤残留物）、毒素（アレルギー反応を引き起こすタンパク質）」によって生じるリスクから人の健康を保護する目的を持つと認定した<sup>118)</sup>。以上から、仮にメキシコが GE トウモロコシの健康リスクについて同様の主張を行う場合、本件措置についても「添加物、汚染物質、毒素…によって生ずるリスクから…人の生命または健康を保護する」目的を持つと認定されるであろう。

なお 2023 年大統領令の目的は、GE トウモロコシがもたらす健康リスクからの保護に加えて、SPS 協定附属書 A.1 で網羅されていない目的（例：食料自給率の確保、メキシコ農業文化・伝統の保護）も含んでいる。この点、SPS 協定は、問題となる措置が同協定附属書 A.1 で列挙される諸目的を唯一の目的とすることまで求めている。いいかえれば、仮にある措置が複数の目的を有する場合でも、その内の 1 つが附属書 A.1 で列挙される目的に該当すれば、当該措置は SPS 措置を構成しうる<sup>119)</sup>。

---

115) EC は、抗生物質耐性マーカー遺伝子（ARMG）が人間の消化管内の細菌に取り込まれることで、細菌が特定の抗生物質に対して耐性を獲得してしまうと、これらの細菌に対する抗生物質治療が効果を発揮しなくなるというリスクを指摘した。Ibid., para. 7.279.

116) EC は、除草剤に対する耐性を持つ GMO 導入により、食品や飼料中の除草剤残留物が増加し（除草剤によって作物が死滅しないため、農家は除草剤をより広範囲かつ頻繁に使用するようになる）、その結果、除草剤残留物が人間の健康にリスクをもたらすと指摘した。Ibid., para. 7.316.

117) EC は、GMO が新たなタンパク質を生成し、または既知のタンパク質を増加させることで、個人に対して新たな、または既存のアレルギー反応を引き起こす可能性があることを指摘した。Ibid., para. 7.325.

118) Ibid., para. 7.407.

119) Ibid., para. 7.165.



続いて措置の「法的形式」であるが、SPS 措置は「関連するすべての法令 (laws, decrees, regulations)」を含むと定められるところ<sup>120)</sup>、ここでは問題となる措置が特定の法形式をとる必要はなく、むしろ当該措置が政府に帰責され、かつ法的拘束力を有するかが争点となる<sup>121)</sup>。2023 年大統領令は大統領自身が発行するものであり、それがメキシコ政府に帰責されることは疑いない。また、メキシコにおいて大統領令は連邦機関に対する拘束力を有しており<sup>122)</sup>、連邦機関がこれに従わない場合、行政責任法に基づいて当該機関は「行政責任」を負う<sup>123)</sup>。よって 2023 年大統領令は「法令」に該当すると考えられる。以上から、本件措置は SPS 協定附属書 A.1(b) を目的とする「SPS 措置」に該当すると考えられる<sup>124)</sup>。

## (2) 締約国間の貿易への影響

続いて、同令が「締約国間の貿易に直接または間接に影響しうる」かであるが、この点、輸入禁止が当該要件を満たす点について争いはない<sup>125)</sup>。メキシコ料理に使用される GE トウモロコシの承認禁止であるが、承認がなければ GE トウモロコシをメキシコに輸出できないため、それは実質的に輸入禁止にあたる。

---

120) Second Paragraph, Annex A.1 of the SPS Agreement.

121) Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, para. 7423.

122) See US IWS, paras. 73, 79.

123) Article 10 of the 2023 Decree.

124) なお米国は、本件措置が同附属書 A.1(a) が定める「植物の生命または健康」（すなわち従来品種のトウモロコシ）の保護も目的とする主張するが（US IWS, paras. 92, 100）、紙面の都合から本稿でこの問題はとりあげない。

125) See e.g., Panel Report, *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Complaint by the United States, WT/DS26/R/USA, adopted 13 February 1998, as modified by Appellate Body Report WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, DSR 1998:III, p. 699 (hereinafter, Panel Report, *EC – Hormones (US)*), para. 8.23.

また家畜飼料および加工食品の製造に使用される GE トウモロコシの非 GE 品種への代替指示であるが、代替の期限は設定されていないものの、将来当局がそのための措置をとる可能性はある。その場合、GE トウモロコシの輸入が制限または禁止されることになる。

以上から、本件措置は米国・メキシコ間のトウモロコシ貿易に直接影響を与える SPS 措置であり、よって SPS 章の適用を受けることになる。

### 3. 国際基準、リスク評価に基づくか

米国は、本件措置が USMCA9.6 条 3 に違反すると主張する。同条項は以下のように定める。

各締約国は、自国の SPS 上の適切な保護水準を満たす場合に限り、関連する国際的な基準、指針、または勧告に基づいて SPS 措置をとらなければならない。SPS 措置が関連する国際的な基準、指針、または勧告に基づいていない場合、または関連する国際的な基準、指針、または勧告が存在しない場合には、当該締約国は、自国の SPS 措置を、人、動物、または植物の生命または健康に対するリスクの評価であって、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<sup>126)</sup>。

以下では同条項をめぐる米国の主張に沿って、まず本件措置が関連する国際基

---

126) Article 9.6.3 of the USMCA reads that “[e]ach 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.”

準等に基づくか（1文）、続いて本件措置が適切なリスク評価に基づくかについて（2文）、順に検討する。

### （1）国際基準に基づくか

SPS 協定 3 条 1 項と同様、USMCA9.6 条 3 の 1 文は締約国に対し、関連する国際的な基準、指針、勧告に基づいて SPS 措置をとるよう義務付ける。ここで「関連する国際的な基準、指針または勧告」の内容は、SPS 協定 附属書 A.3 の定義に従うと規定されているところ<sup>127)</sup>、食品の安全については「Codex が制定した基準、指針および勧告」と説明される<sup>128)</sup>。本件で米国は、2003 年に Codex が採択した「現代バイオテク由来食品のリスク分析に関する原則」（Codex バイオテク原則）<sup>129)</sup>、およびそのガイドラインである「組換え DNA 植物由来食品の安全性評価の実施に関する指針」（Codex バイオテク指針）<sup>130)</sup> が、関連する国際基準等を構成すると主張する<sup>131)</sup>。

Codex バイオテク原則は、「現代バイオテク由来の食品」の安全規制を締約国が実施する際の、リスク分析の枠組みを提供することを目的とする<sup>132)</sup>。ここでは現代バイオテクの 1 つに「細胞外核酸技術（DNA および核酸を細胞ま

---

127) Article 9.1.2 of the USMCA reads that “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”.

128) Annex A.3(a) of the SPS Agreement.

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

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

131) US IWS, paras. 119-120.

132) Codex Biotechnology Principle, Sec. 2, para. 7.

たは細胞小器官に直接注入する技術)」が挙げられるところ<sup>133)</sup>、遺伝子組み換え技術もここに含まれる。したがって、本件で問題となる GE トウモロコシも、Codex バイオテク原則が対象とする「現代バイオテク由来の食品」に該当する。また、Codex バイオテク原則には 3 つのガイドラインが存在するが、中でも米国が挙げる指針は「組換え DNA 植物由来の食品」に適用される<sup>134)</sup>、当該 Codex バイオテク指針は GE トウモロコシ種子から生産される GE トウモロコシにも適用される。

そして米国は、Codex バイオテク原則・指針の下で締約国は、現代バイオテク由来の食品について安全規制を実施する際にリスク分析（リスク評価、リスク管理、リスク・コミュニケーションから構成される）に依拠することが求められるにもかかわらず、メキシコは本件措置を導入するにあたりリスク評価を実施しておらず、よって本件措置は関連する国際基準等に基づかないと主張する<sup>135)</sup>。しかしながら、上述のとおり Codex バイオテク原則の目的は、現代バイオテク由来の食品についてリスク分析の枠組みを提供することにある。また同原則は、かかる食品に対して「一般的に、リスク分析アプローチを適用しうる」と指摘するにとどまる<sup>136)</sup>。以上を踏まえると、本件措置がリスク評価に基づかないからといって、直ちにそれが Codex バイオテク原則・指針に基づかないことにはならないと思われる。

なお、SPS 措置が国際基準に「適合する (conform to)」場合、当該措置と関連規定との整合性が推定されるという点は SPS 章も SPS 協定も同様である

---

133) *Ibid.*, para. 8.

134) Codex Biotechnology Guideline, Sec. 1, para. 1.

135) US IWS, paras. 119–121, 133–135.

136) Codex Biotechnology Principle, Sec. 1, para. 4 (noting that “[t]he risk analysis approach can, in general terms, be applied to foods including foods derived from modern biotechnology.”).

が<sup>137)</sup>、この点は本件で特に争われていない。

## (2) リスク評価に基づくか

USMCA96 条 3 の 2 文は SPS 協定 5 条 1 項と同様、締約国に対し、適切なリスク評価に基づいて SPS 措置をとるように求める<sup>138)</sup>。食品の安全に関するリスク評価は、SPS 協定では「飲食物または飼料に含まれる添加物、汚染物質、毒素若しくは病気を引き起こす生物の存在によって生ずる人または動物の健康に対する悪影響の可能性についての評価」と定められる<sup>139)</sup>。米国は、本件措置をとる際にメキシコが GE トウモロコシの健康への悪影響についてリスク評価を実施しておらず、よって USMCA96 条 3 に違反すると主張する<sup>140)</sup>。

### i. メキシコによるリスク評価

本件措置をとるにあたり、メキシコがリスク評価を実施していないと推察される事実はいくつか散見される。たとえば 2023 年大統領令は、衛生リスク防止連邦委員会 (COFEPRIS) – GE 製品の承認申請に責任を負う部門 – に対し、共同研究プロトコルを策定した上で、他国の関連機関と共に GE トウモロコシの消費およびその潜在的な健康リスクについて研究を実施するよう要求している<sup>141)</sup>。このことは、リスク評価が「これから」実施されること、いいかえれ

---

137) Article 9.4.3 of the USMCA reads that “Sanitary or phytosanitary measures which conform to relevant international standards, guidelines, and recommendations are deemed to be necessary to protect human, animal, or plant life or health, and presumed to be consistent with the relevant provisions of this Chapter..”. See also Article 3.2 of the SPS Agreement.

138) ただし、SPS 協定 5 条 1 項に含まれる「関連国際機関が作成した危険性の評価の方法を考慮しつつ (taking into account risk assessment techniques developed by the relevant international organizations)」という文言が、USMCA96 条 3 の 2 文には挿入されていない。

139) Annex A.4 of the SPS Agreement.

140) US IWS, paras. 111, 132.

141) Article 8 of the 2023 Decree.

ば本件措置がリスク評価に基づくものではないことを強く示唆している。

GE 作物のリスク評価に際しては、まず GE 作物と既に食経験のある従来品種が、実質的に同等（比較可能）とみなしうるかが判断され、その上で GE 技術によって追加された特性（耐病性、品質改善など）が潜在的な悪影響（アレルギー反応の誘発など）を引き起こすかが調査される。前述したように、メキシコではリスク評価を経て GE 作物の輸入・販売に承認が与えられてきた。すなわち、承認された 90 品目の GE トウモロコシについては、COFEPRIS は従来品種との対比を通じてその安全性を認めてきたのである。それに対して、2023 年大統領令の下で GE トウモロコシに与えられてきた承認を取り消すのであれば、従来の評価を修正する新たなリスク評価が必要となる。しかしながら繰り返しになるが、そのような新たなリスク評価が行われた形跡はない。

以上の状況であれば、メキシコの USMCA9.6 条 3 違反を米国が証明することは難しくないように思われる。しかしながら以下で説明するように、同条の 2 文は特殊な構造を備えており、その解釈次第で米国はこの点を適切に争えない可能性がある。

## ii. 義務発生条件

USMCA9.6 条 3 の 2 文は、① SPS 措置が関連する国際基準等に基づかない場合、または②関連する国際基準等が存在しない場合に、適切なリスク評価に基づいて SPS 措置をとる義務が発生する構造となっている<sup>142)</sup>。いいかえれば、SPS 措置が国際基準等に基づいていれば、当該措置は適切なリスク評価に基づくことを求められないと読める。

---

142) 条文を再掲する。Second Sentence of Article 9.6.3 of the USMCA reads that “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.” (Underline Added).

USMCA9.6条3の1文によれば、関連する国際基準等が存在する場合でも、それによって措置国の「適切な保護水準（appropriate level of protection：ALOP）」が満たせなければ、当該国は国際基準等に基づいてSPS措置をとることを求められない<sup>143)</sup>。すると、条件① SPS措置が関連する国際基準等に基づかない場合には、国際基準等では自国のALOPが満たされない場面、いいかえれば国際基準等で達成されるよりも高いALOPを措置国が設定する場面が含まれると考えられる<sup>144)</sup>。その場合、措置国はSPS措置を国際基準等に基づかせるわけにはいかず、代わりに適切なリスク評価に基づいてSPS措置をとる義務を負うことになる。

米国も同様の解釈を採っている。米国は、関連する国際基準等が存在しない場合に加えて<sup>145)</sup>、関連する国際基準等（Codex バイオテク原則・指針）ではメキシコのALOPを満たせない場合<sup>146)</sup>、メキシコは適切なリスク評価に基づいて本件措置をとる義務を負うところ、メキシコはリスク評価を行っておらず、よってUSMCA9.6条3に違反すると主張する。しかしながら上述したように、本件措置は国際基準等に基づかないとは判断されない可能性があるところ<sup>147)</sup>、その場合、メキシコはUSMCA9.6条3の下でリスク評価に基づいてSPS措置をとる義務を負わないことになる。すると米国は、本件でとりわけ問題視するメキシコによるリスク評価の不実施を、USMCA9.6条3の下で争うことができなくなる。

---

143) 条文を再掲する。First Sentence of Article 9.6.3 of the USMCA reads that “[e]ach 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).”

144) 米国も同様の解釈をしている。US IWS, para. 136.

145) *Ibid.*, para. 130.

146) *Ibid.*, para. 136.

147) 本稿 III.3.(1) を参照。

そもそも、リスク評価に基づいて SPS 措置をとる義務が、当該措置が国際基準等に基づかない場合 (国際基準等で達成されるよりも高い ALOP を措置国が設定する場面を含む) に限定して生じるように読める USCMA9.6 条 3 の構造には、疑問が残る<sup>148)</sup>。本件パネルがこの点をどのように解釈するかを注視する必要がある。

### iii. 暫定措置との関係

なお、本件で米国は争っていないものの、暫定措置の問題について簡単に触れておきたい。USMCA9.6 条 4(c) では「関連する科学的証拠が不十分な場合」に締約国が暫定的に SPS 措置をとる権利が確認されており<sup>149)</sup>、同 9.6 条 5 は暫定措置をとる条件として、合理的な期間内に (a) 一層客観的なリスク評価に必要な追加情報を得るよう努める、(b) 必要な情報を得た後にリスク評価を完了する、(c) リスク評価を踏まえて、暫定措置を再検討し、必要に応じて修正する、という 3 つを定める<sup>150)</sup>。「関連する科学的証拠が不十分 (insufficient) な場合」について、これと同一の文言を使用する SPS 協定 5 条 7 項では「入手可能な科学的証拠の体系では、SPS 協定が定める適切なリスク評価を、量的

---

148) SPS 協定ではこのような構造はとられていない。SPS 措置が関連する国際基準等に基づく場合であっても (3 条 1 項)、引き続き当該措置はリスク評価に基づくことが求められる (5 条 1 項)。

149) Article 9.6.4(c) of the USMCA reads that “[r]ecognizing the Parties’ rights and obligations under the relevant provisions of the SPS Agreement, this Chapter does not prevent a Party from...(c) adopting or maintaining a sanitary or phytosanitary measure on a provisional basis if relevant scientific evidence is insufficient.

150) Article 9.6.5 of the USMCA reads that “[i]f a Party adopts or maintains a provisional sanitary or phytosanitary measure if relevant scientific evidence is insufficient, the Party shall within a reasonable period of time: (a) seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk; (b) complete the risk assessment after obtaining the requisite information; and (c) review and, if appropriate, revise the provisional measure in light of the risk assessment.”



または質的に実施できない場合」に、当該要件を満たすと解釈されてきた<sup>151)</sup>。また、単に科学的な論争があるというだけでは、関連する科学的証拠を「不十分」と評価することはできない（科学コミュニティ内で意見が異なる場合でもリスク評価は可能なため）と判断された<sup>152)</sup>。

メキシコでは衛生リスク防止連邦委員会（COFEPRIS）が、2018年5月までに90品種のGEトウモロコシに対して使用承認を与えてきた。その際には、問題となるGEトウモロコシが人の健康に悪影響を与え、深刻または不可逆的な損害をもたらす可能性がないとの評価が行われている。このような状況で、本件措置をとるにあたって「入手可能な科学的証拠の体系では、GEトウモロコシについてリスク評価を行うことができない」と抗弁するのは困難であろう<sup>153)</sup>。また、仮にGEトウモロコシの健康リスクを示す新たな証拠が登場する場合でも、リスク評価を実施できないと認定することは難しい。以上から、本件において暫定措置は問題とならないと考えられる<sup>154)</sup>。

---

151) Appellate Body Report, *United States – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute*, WT/DS320/AB/R, adopted 14 November 2008, DSR 2008:X, p. 3507, para. 674.

152) *Ibid.*, para. 677.

153) EC・バイオテック事件パネルは、一部のEC構成国がとったセーフガード措置（ECレベルで承認されたGE作物の販売と輸入を禁止する措置）が暫定措置として正当化されるかについて、ECレベルでの承認の過程でリスク評価が実施されていたことを理由に、「関連する科学的情報が不十分（入手可能な科学的証拠の体系ではリスク評価を実施できない）」とはいえないと判断した。Panel Report, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, paras. 7.3259–7.3260.

154) これに対し、本件措置が暫定措置として正当化され得ることを示唆する論考として、Timothy A. Wise, *Mexico Calls U.S. Bluff on Science of GMO Corn Restrictions*, Institute for Agriculture & Trade Policy, Mar. 31, 2023 を参照。

#### 4. 科学的な原則に基づくか

米国は、本件措置がリスク評価に基づかないことを主な理由に、さらにそれが USMCA 9.6 条 6(b) にも違反すると主張する<sup>155)</sup>。同条項は以下のように定める。

締約国は、自国の SPS 措置が、適切な場合は異なる地理的条件を含め、関連する要因を考慮して、関連する科学的原則に基づくことを確保する<sup>156)</sup>。

SPS 協定 2 条 2 項は加盟国に、SPS 措置を科学的原則に基づいてとり、さらに十分な科学的根拠なしにそれを維持しないよう求める<sup>157)</sup>。また同条項の義務を具体化するものとして<sup>158)</sup>、SPS 協定は加盟国に、リスク評価に基づいて SPS 措置をとるよう義務付ける (同 5 条 1 項)。したがって SPS 協定の下では、仮に問題となる SPS 措置がリスク評価に基づかないと判断される場合、当該措置は科学的原則に基づかず、また十分な科学的証拠なしに維持されると推定される<sup>159)</sup>。

以上を踏まえると、前節で検討したように、本件措置がリスク評価に基づか

---

155) US IWS, paras. 163-165.

156) Article 9.6.6(b) of the USMCA reads that “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.”

157) Article 2.2 of the SPS Agreement reads that “Members shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure is applied only to the extent necessary to protect human, animal or plant life or health, is based on scientific principles and is not maintained without sufficient scientific evidence, except as provided for in paragraph 7 of Article 5.”

158) Appellate Body Report, *EC – Hormones*, para. 180.

159) See e.g., Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/AB/R, adopted 6 November 1998, DSR 1998:VIII, p. 3327 (hereinafter, Appellate Body Report, *Australia – Salmon*), para. 138.

ないとして USMCA9.6 条 3 違反が認定される場合、当該措置が関連する科学的原則に基づかない（同 9.6 条 6(b) 違反）と推定されると解されるかもしれない。

しかしながら、SPS 協定 5 条 1 項と 2 条 2 項の関係が、USMCA9.6 条 3 と 9.6 条 6(b) の関係にそのままあてはまるかについては、慎重な検討を要する。これまで SPS 協定 2 条 2 項の「科学的原則に基づく」と「十分な科学的証拠なしで維持されない」という 2 つの要件は厳密に区別されず、両者が問題となる場合でももっぱら後者の要件のみに注目して、SPS 措置と科学的証拠の間に合理的または客観的な関係が存在するかが検討されてきた<sup>160)</sup>。そのため、科学的証拠については「科学的方法を用いて収集された証拠であり、科学的方法を用いて収集されていない情報は除外される」と説明されるが<sup>161)</sup>、「科学的原則」の内容は明らかにされてこなかった。

これに対し、USMCA9.6 条 6(b) は科学的原則に基づいて SPS 措置をとるよう求めるのみで、「十分な科学的証拠なしで維持しない」という要件を含まない。リスク評価に基づかない SPS 措置について、それを「十分な科学的証拠なしで維持されている」と推定することに違和感はない<sup>162)</sup>。これに対して、「原則 (principles)」という言葉は「一般的な法則またはルール」という意味

---

160) Appellate Body Report, *India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, WT/DS430/AB/R, adopted 19 June 2015, DSR 2015:V, p. 2459, paras. 5.26-5.27.

161) Panel Report, *Japan – Measures Affecting the Importation of Apples*, WT/DS245/R, adopted 10 December 2003, upheld by Appellate Body Report WT/DS245/AB/R, DSR 2003:IX, p. 4481, para. 8.92.

162) Panel Report, *Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, WT/DS367/R, adopted 17 December 2010, as modified by Appellate Body Report WT/DS367/AB/R, DSR 2010:VI, p. 2371 (hereinafter, Panel Report, *Australia – Apples*), para. 7.214 (noting that “[a]ny SPS measure must be based on a risk assessment, which, in turn, must be based on scientific evidence.”).

を持つところ<sup>163)</sup>、ある SPS 措置がリスク評価に基づかないからといって、当該措置が科学における一般的な法則またはルールに基づかないと推定することは、果たして妥当だろうか。SPS 措置がリスク評価に基づくかどうかは、それが科学的原則に基づくかどうかとは別問題ではないのか。

この点、WTO パネル・上級委員会は、リスク評価に基づかない SPS 措置は、科学的原則に基づかない、または十分な科学的証拠なしで維持されていると推定されると判断してきた<sup>164)</sup>。しかしながら、USMCA9.6 条 6(b) は科学的原則に基づいて SPS 措置をとることを規定するのみであるため「十分な科学的証拠なしで維持しない」という要件を含まない、SPS 協定とは異なる形で解釈される余地がある。この問題は、「締約国は、自国の SPS 措置が科学的原則に基づいていることの重要性を認識する」と定める USMCA9.6 条 1 を含め<sup>165)</sup>、SPS 章で「科学的原則」の内容をどのように理解するかにかかってくる。

## 5. 必要である以上に貿易制限的か

米国は、本件措置が USMCA9.6 条 10 に違反すると主張する。同条項は以下のように定める。

第 9.4 条 (一般規定) が適用される場合を除くほか、各締約国は、自国が適切と判断した保護水準を達成するの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。具体的には、SPS 措置は、技術的および

---

163) 辞書では「原則 (principle)」は「行動指針として採用または公言される一般的な法則またはルール (“[a] general law or rule adopted or professed as a guide to action”)」と説明される。 *Shorter Oxford English Dictionary: On Historic Principles* (6th ed., Vol. 2, Oxford University Press, 2007) at 2349.

164) すなわち、SPS 協定 5 条 1 項違反から同 2 条 2 項 (第 2・3 要件) の違反が推定されると判断されてきた。See e.g., Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, paras. 137-138; Panel Report, *Australia – Apples*, para. 7.472.

165) 本稿 III.1 を参照。

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、措置国の適切な保護水準を達成し、かつ、貿易制限の程度が当該措置よりも相当に小さ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<sup>166)</sup>。

同条項はSPS協定5条6項および脚注3とほぼ同一内容で、SPS措置が、措置国が自ら設定するALOPを達成するのに必要である以上に貿易制限的であってはならないと定める。したがって、SPS協定5条6項をめぐる先例と同様<sup>167)</sup>、ここでは①代替措置が、技術的および経済的実行可能性を考慮して合理的に利用可能であり、②代替措置が措置国のALOPを満たし、さらに③代替措置の貿易制限の程度が問題となるSPS措置よりも相当に小さい場合に、当該SPS措置はALOPの達成に必要な以上に貿易制限的と判断される。

米国は代替措置として「本件措置の撤廃」、すなわちGEトウモロコシの輸入再開を提案する<sup>168)</sup>。米国によれば、GEトウモロコシの健康リスクを示す信頼できる証拠がない以上、仮に本件措置を撤廃してもメキシコのALOP - 仮にそれがどれだけ厳格に設定される場合でも - を満たすことができる。そのため本件措置はメキシコのALOPに対して必要以上に貿易制限的とされる、というのが米国の主張である<sup>169)</sup>。

たとえばメキシコが、GEトウモロコシの健康リスクとして「アレルギー反

---

166) Article 9.6.10 of the USMCA reads that “[w]ithout 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.”

167) Appellate Body Report, *Australia – Salmon*, para. 194.

168) US IWS, para. 190.

169) *Ibid.*, paras. 188, 192.

応の誘発」を問題にする場合について考える。アレルギー反応は GE 作物に限らず様々な食品の摂取を通じて引き起こされ得るところ、メキシコが「食品摂取がもたらすアレルギー反応」について ALOP を極めて厳格に設定する、いかにえればごく僅かな水準のリスクしか受け入れないと政策的に判断する可能性はある。ただし、そのような場合でも GE トウモロコシの健康リスクを示す信頼できる証拠がない以上、本件措置を撤廃して GE トウモロコシの輸入を再開しても、かかる厳格な ALOP は達成されうる<sup>170</sup>。

その他の要件であるが、本件措置が実質的に GE トウモロコシの輸入禁止であるのに対し<sup>171</sup>、代替措置は本件措置の撤廃 (GE トウモロコシの輸入再開) である。この場合、代替措置 (輸入再開) の貿易制限の程度は、本件措置 (輸入禁止) よりも「相当に小さい (significantly less restrictive)」と評価できよう<sup>172</sup>。また、2020 年および 2023 年大統領令が発効するまで、メキシコでは長きにわたって GE トウモロコシの輸入・国内使用を認めてきたことを踏まえれば、米国が提案する代替措置は合理的に利用可能といえよう。

以上から、GE トウモロコシの健康リスクを示す信頼できる証拠がない場合、本件措置はメキシコの ALOP を達成するのに必要以上に貿易制限的と判断されるであろう。

## 6. 必要な限りで適用されているか

米国は、本件措置が USMCA9.6 条 6(a) に違反すると主張する。同条項は以

---

170) これに対して、仮に GE トウモロコシの摂取に伴う健康リスクが認定される場合、米国は、措置の撤廃 (GE トウモロコシの輸入再開) によってもメキシコの ALOP が満たされることを、より詳細な証拠と共に立証しなければならない。

171) 本稿 III.2.(2) を参照。

172) See e.g., Panel Report, *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, WT/DS18/R and Corr.1, adopted 6 November 1998, as modified by Appellate Body Report WT/DS18/AB/R, DSR 1998:VIII, p. 3407, para. 8.182.

下のように定める。

締約国は、自国の SPS 措置が、人、動物、または植物の生命また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ることを確保する<sup>173)</sup>。

米国は、GE トウモロコシの健康リスクを示す信頼できる証拠が存在しない以上、本件措置は人の生命・健康の保護に必要なとは評価され得ないと主張する。また米国は、メキシコがリスク評価を実施していない状況で本件措置を人の生命・健康の保護に必要なとみなすことは非論理的と主張する。さらに米国は、将来の GE トウモロコシの承認を、その詳細も不明な段階ですべて禁止する本件措置を、人の生命・健康の保護に必要なとはいえないと主張する<sup>174)</sup>。

この点、SPS 協定 2 条 2 項 1 文は USMCA9.6 条 6(a) と同様、加盟国に「SPS 措置を、人、動物または植物の生命また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」を求める。SPS 協定 5 条 6 項は加盟国に、SPS 措置が自国の ALOP を達成するのに必要である以上に貿易制限的とならないよう要求するところ、同条項は 2 条 2 項 1 文が定める基本的な義務を具体的に適用する規定と解されてきた<sup>175)</sup>。したがって、5 条 6 項に違反する措置は、2 条 2 項 1 文にも違反すると推定される<sup>176)</sup>。

前節で述べたとおり<sup>177)</sup>、SPS 協定 5 条 6 項と USMCA9.6 条 10 はほぼ同一

---

173) Article 9.6.6(a) of the USMCA reads that “[e]ach 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”.

174) US IWS, paras. 149, 155-156.

175) Panel Report, *EC – Hormones (US)*, para. 8.96.

176) Panel Report, *India – Measures Concerning the Importation of Certain Agricultural Products*, WT/DS430/R and Add.1, adopted 19 June 2015, as modified by Appellate Body Report WT/DS430/AB/R, DSR 2015:V, p. 2663, para. 7.614.

177) 本稿 III.5 を参照。

内容であり、かつ SPS 協定 2 条 2 項 1 文と USMCA9.6 条 6(a) は同一内容であるため、SPS 協定 5 条 6 項と同 2 条 2 項 1 文の上記の適用関係は、そのまま USMCA9.6 条 10 と同 9.6 条 6(a) の関係にあてはまると解される。すると、本件措置はメキシコの ALOP 達成に必要である以上に貿易制限的と判断される可能性があるところ (USMCA9.6 条 10 違反)、その場合、USMCA9.6 条 6(a) 違反も推定される。ただし、なぜか本件で米国はこのような主張を行っていない。

なお、米国による第 2 の主張 (リスク評価に基づかない措置は人の生命・健康の保護に必要とみなされ得ない) については注意を要する。SPS 協定では、SPS 措置がリスク評価に基づくかどうか (5 条 1 項) と、当該 SPS 措置が措置国の ALOP 達成に必要である以上に貿易制限的かどうか (5 条 6 項) は、別問題と解されてきた<sup>178)</sup>。以上を踏まえると、メキシコがリスク評価を実施していないとの判断は、本件措置が人の生命・健康の保護にとって不要であることの根拠とはならないと思われる。

## 7. メキシコがリスク評価を実施している場合

これまで検討してきたように、本件で米国は、メキシコが本件措置をとるにあたってリスク評価を実施していないという前提で USMCA9.6 条 3 違反等を主張する<sup>179)</sup>。これに加えて米国は、仮にメキシコがリスク評価を実施していた場合でも、引き続き USMCA9.6 条 7 および 9.6 条 8 に違反すると主張する。以下、順に検討する。

---

178) Appellate Body Report, *Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand*, WT/DS367/AB/R, adopted 17 December 2010, DSR 2010:V, p. 2175, para. 341.

179) 本稿 III.3 を参照。



### (1) 文書化、コメントの機会の提供

USMCA96条7は締約国に対し、「SPS規則 (regulations)」に関するリスク評価およびリスク管理を、①「文書化された方法 (in a manner that is documented)」で、かつ②他の締約国に対してコメントの機会を提供する形で、実施するように求める<sup>180)</sup>。SPS章において「SPS規則」はSPS措置と別概念であり、その内容はSPS協定附属書Bの定義に依拠して「SPS措置のうち一般的に適用される法令等」<sup>181)</sup>と説明される。ただし、ここで両者を区別する実際的な意義は小さく、本件措置がSPS措置を構成する以上<sup>182)</sup>、SPS規則に関する同条項は本件措置にも適用されると解される。

米国は、本件措置のリスク評価およびリスク管理のいずれも文書化されておらず、さらに本件措置の公表前に、その前提となるリスク評価を含め何らコメントの機会がメキシコ側から提供されなかったと主張する<sup>183)</sup>。

文書化された方法でのリスク評価の実施を求める「文書化義務」であるが、それを単純に「文書の形にする」という意味に解することは妥当ではない。リスク評価を実施する締約国は当然文書の形でそれを行うことから、そのように解すると文書化義務がほとんど意味をなさなくなるためである。むしろここでは、実際にはリスク評価を実施していない措置国が、パネル手続きの段になって関連文書を集め、全体としてリスク評価が行われたと事後的に正当化

---

180) Article 9.6.7 of the USMCA reads that “[e]ach 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.”

181) Footnote 5, Annex B of the SPS Agreement reads that are “[s]anitary and phytosanitary measures such as laws, decrees or ordinances which are applicable generally.”

182) 本稿 III.2.(1) を参照。

183) US IWS, paras. 173, 176.

することを防ぐ要件と積極的に解することはできないだろうか<sup>184)</sup>。その場合、USMCA9.6 条 7 の下で措置国はリスク評価のプロセスを具体的に示す文書の作成が求められることになり、かかる義務は事後的に関連文書を集めることでは果たし得ない<sup>185)</sup>。

続いて、SPS 章においてリスク管理は「リスク評価の結果を踏まえた政策の選択肢を比較衡量し、さらに必要に応じて、適当な管理 (control) – そこには SPS 措置も含まれる – を選択し、実施すること」と定義される<sup>186)</sup>。本件措置は 2023 年大統領令という形で文書化されているものの、リスク管理は「政策の選択肢の比較衡量」まで含んでおり、その点についても文書化義務をメキシコは負っていると解される。しかしながら、たとえば大統領令の「前文 (Considerando)」には、本件措置と代替措置を比較較量したことを示す記述は見られない。

## (2) 科学的証拠を考慮したリスク評価など

USMCA9.6 条 8 は締約国に対し、①リスク評価に際して、利用可能な関連する科学的証拠 (定性的および定量的データ・情報を含む) を「考慮する (take into account)」こと、さらに②リスク評価・管理に際して、関連する国際機関の関連する国際基準、指針、勧告を「考慮する」ことを求める<sup>187)</sup>。本件との

---

184) EC ホルモン事件における EC の主張およびパネルの結論を参照。Panel Report, *EC – Hormones (US)*, paras. 8.108-8.111.

185) たとえば、メキシコの科学機関 – CIBIOGEM や CONACYT (メキシコ国家科学技術審議会) – が何年にもわたって GE トウモロコシの健康リスクを示す研究・文献を公開データベースに掲載していることを理由に、本件措置が科学に基づくとの主張があるが、それだけをもって文書化されたリスク評価とみなせるか疑問が残る。Timothy A. Wise, *supra* note 151.

186) Article 9.1.2 of the USMCA. SPS 章におけるリスク管理の定義は、TPP の SPS 章 (第 7 章) のそれとほぼ同一の内容である。Article 7.1.2 of the TPP Agreement.

関係では、ここで「関連する国際機関」とは Codex を、また関連する国際基準、指針、勧告とは Codex バイオテク原則・指針をそれぞれ指すと考えられる<sup>188)</sup>。

米国は、本件措置が関連する科学的証拠と矛盾するところ（米国によれば GE トウモロコシの健康リスクを示す信頼できる証拠がない）、かかる措置の根拠となるリスク評価もこれらの科学的証拠を「考慮した」とは評価し得ないと主張する<sup>189)</sup>。

SPS 協定の下で「考慮する」という要件は、「考慮する、注意を払う」という意味であり、「考慮の結果、特定の結果を要求するものではない」と説明されてきた<sup>190)</sup>。仮にメキシコがリスク評価を実施していた場合、当然そこでは GE トウモロコシの健康リスクを示す科学的証拠の評価が行われることになるが、それを「関連する科学的証拠を考慮しなかった」と評価するには、たとえば GE トウモロコシの安全性を示す証拠を無視する、あるいはそれに触れるのみで何ら検討が行われていないといった具体的な事実認定が必要となる。上記のような推論（措置が科学的証拠と矛盾するため、その前提となるリスク評価も科学的証拠を考慮していない）だけで同条項違反を立証するのは困難と思わ

---

187) Article 9.6.8 of the USMCA reads that “[i]n 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.”

188) 本稿 III.3.(1) を参照。

189) US IWS, paras. 180, 183.

190) Panel Report, *Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union*, WT/DS475/R and Add.1, adopted 21 March 2017, as modified by Appellate Body Report WT/DS475/AB/R, DSR 2017:II, p. 361, para. 7.763.

れる。

また米国は、本件措置が関連する国際基準等に基づかないことを理由に<sup>191)</sup>、リスク評価に際してメキシコが関連する国際基準等を考慮していないと主張する<sup>192)</sup>。しかしながら、仮にメキシコがリスク評価を実施していた場合、それが関連する国際基準等を考慮しているかどうかを判断するには、実際のリスク評価を踏まえた具体的な事実認定が欠かせない。このような推論（本件措置が国際基準等に基づかないため、その前提となるリスク評価も国際基準等を考慮していない）だけで同条項違反を立証するのは困難と思われる。

#### IV. おわりに

本件で米国がとりわけ問題視するのは、本件措置をとるにあたってメキシコがリスク評価を実施していないという点である。メキシコでは 2018 年 5 月までに、11 種類の GE 作物について合計 181 品種に対して承認が与えられてきた（その内 GE トウモロコシは 90 品種）。承認の際にはメキシコ衛生リスク防止連邦委員会（COFEPRIS）が、問題となる GE 作物が人の健康に悪影響を与え、深刻または不可逆的な損害をもたらす可能性がないと認定している。しかしながら、新政権の下で発出された大統領令では方針が 180 度転換され、人の健康保護を理由に、GE トウモロコシの料理への使用を禁止し、また家畜飼料や加工食品の製造に用いられる GE トウモロコシを非 GE 品種に代替されることとなった。

このように政策を転換するのであれば、当然これまでメキシコが行ってきたリスク評価の結論（GE 作物は人の健康に悪影響を与えない）を覆す、新たな

---

191) 本稿 III.3.(1) を参照。

192) US IWS, paras. 180, 183.

リスク評価が必要となろう。さらに本稿冒頭で述べたように、現在は GE 作物の安全性を示す科学的証拠が支配的であるところ、いかなる科学的証拠をどのように評価した結果、GE 作物が人の健康に悪影響を与えるとの結論に至ったかがリスク評価において明確に示される必要がある。本件でメキシコはこの点を明確にしていないことから、米国がメキシコによるリスク評価の欠如を特に問題視するのは十分理解できる<sup>193)</sup>。

本件の今後の行方であるが、一部の予想どおりパネルによってメキシコがリスク評価を実施していないと認定され、USMCA96 条 3 違反が確定すれば<sup>194)</sup>、それを受けて COFEPRIS は GE トウモロコシの健康リスクについて評価プロセスを開始することになるだろう。ただし、そのような評価プロセスには相当の期間を要するのが常である。さらに評価の結果、GE トウモロコシが健康リスクをもたらすとの結論ができれば、それに基づいて本件措置は引き続き維持されるであろう。その場合、米国は当該リスク評価と SPS 章の整合性を改めて USMCA の下で争うと考えられるが、当該手続きのためにさらに時間を要する。このように、リスク評価の問題を正面から争う場合（とりわけ本件のようにリスク評価の有無を争う場合）、紛争の解決が長引く態事はもはや避けられない。これは EC・ホルモン事件で実際に発生した状況であるが<sup>195)</sup>、そこでは紛争の

---

193) このような米国の不満は意見書における以下の指摘からも読み取ることができる。 *Ibid.*, para. 3 (noting that “Mexico suddenly and completely reversed its policy. There was no new science. There was no new risk assessment. There was only a change in government.”).

194) See e.g., Ian Sheldon, Sungki Lee, & Chris Zoller, *Where Could the US-Mexico GM Corn Dispute End Up?*, *farmdoc daily* (13):65, Apr. 7, 2023.

195) EC・ホルモン事件のパネル・上級委員会報告書が 1998 年 2 月の紛争解決機関 (DSB) で採択されると、その勧告・裁定を実施するべく EC は改めてリスク評価をやり直した。そして新たなリスク評価 (SCVPH 意見) では天然ホルモンであるエストラディオール-17  $\beta$  の健康リスクについて評価が実施され、それに基づいて EC の 2003 年新指令では当該ホルモンの輸入禁止が定められた。そこで、EC と米国・カナダ間で当該リスク評価と SPS 協定の整合性が改めて WTO で争われた (米国・ホルモン譲許停止事件

中心を EC によるリスク評価の問題に帰着させてしまった結果、「紛争の解決がさらに長引いてしまった」と指摘される<sup>196)</sup>。

ただし、本件で米国はこの点を既に織り込み済みと思われる。本件措置によって米国産トウモロコシのメキシコへの輸出は実際には殆ど影響を受けないことから、あえて米国は（解決に時間を要する）リスク評価の問題を正面から争うことにしたとも考えられる<sup>197)</sup>。その意味でも本件はリスク評価をめぐる「科学的紛争」という特徴を有しており、政権交代等の理由で大統領令が廃止されない限り、紛争は長期化することが予想される。むしろ本番は、本件パネル判断を受けてメキシコがリスク評価を実施した後の、当該リスク評価（そこでは GE トウモロコシが健康リスクをもたらすと結論付けられるであろう）と SPS 章の整合性が争われる「第 2 ラウンド」であろう。いずれにせよ、本稿は米国の意見書をベースとした予備的考察にとどまる。本件の今後の動向を注視する必要がある。

(2024 年 2 月 7 日 脱稿)

---

(DS320)、カナダ・ホルモン譲許停止事件 (DS321))。パネル・上級委員会は共に、EC による新たなリスク評価が SPS 協定の定める定義を満たさないと結論付け、両報告書が DSB で採択されたのは 2008 年 11 月であった。EC・ホルモン事件を概説、分析する文献として、荒木一郎「食品安全問題と WTO：『EC・ホルモン牛肉』事件 (上)』『時の法令』1616 号 (2000 年) 60-65 頁; 同「食品安全問題と WTO：『EC・ホルモン牛肉』事件 (下)』『時の法令』1616 号 (2000 年) 58-63 頁。

196) 荒木一郎他「座談会：WTO 体制における食の安全を考える」『法律時報』79 巻 7 号 (2007 年) 11 頁 (荒木先生ご発言)。その上で荒木先生は「危険性評価の問題にすべて帰着させるということでも、解決方法としてはなかなか難しいところがある」と指摘される。  
*Ibid.*

197) 反対に、紛争の長期化を恐れてリスク評価をめぐる申立て (SPS 協定 5 条 1 項違反) を避け、リスク管理の問題を中心に争ったのが韓国・日本産水産物事件 (DS495) であつたと考えられる。

【付記】 荒木一郎先生のお力添えにより、筆者は2005年9月から2006年8月までの1年間、幸いにも横浜国立大学の交換留学生としてスイス・ベルン大学 (Universität Bern) で勉強をする機会を得た。それがきっかけで、2007年9月からは同大学法学部の Ph.D コースに在籍し、荒木先生と旧知の仲である Thomas Cottier 教授の指導を受ける機会に恵まれた。スイスでの指導教員が EC・ホルモン事件のパネル議長を務めたこともあり、折に触れて食の安全と国際貿易の問題を議論していく中で、気が付けば自分もこの分野に強い関心を抱くようになっていった (同大学に提出した博士論文でもこの問題を扱った)。このように現在の自分の研究活動は、荒木先生から機会をいただかなければ決して実現し得なかったものである。今回、荒木先生が横浜国立大学からご退官されるというタイミングで拙稿を掲載させていただき運びとなった。これまで先生から頂戴した多大なるご学恩に僅かでも報いることができればと考え、ここでは自分の原点である食の安全の問題を扱うこととした。先生から厳しいご指導、ご鞭撻を乞う次第である。