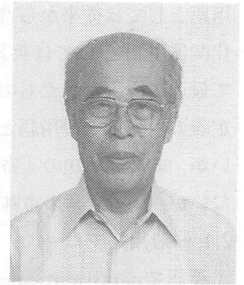


■ 論 説 ■

わが国の第三者検査機構とその国際統合化

The Third Party Inspection System in Japan and Its International Harmonization



石 谷 清 幹*

Seikan Ishigai

1. はじめに

1.1 趣旨

最近日本では、PL法、行政手続法が制定され、独占禁止法の強化（談合規制強化）、護送船団方式金融体制からの脱却が論ぜられるなど、日本の法制や慣行を国際的に統合化させる動きが顕著で、国際化新時代とか、第二の開国とかの始まりといわれています。

標準化関係では、ISO（国際標準化機構）の制定したISO 9000シリーズ規格の認証取得（定義は後述）が、ご承知のようにブームになっています。国際規格の認証取得が日本でブームになるとは前代未聞で、まさに日本の国際統合化の一環です。

欧米先進諸国では、各国それぞれの第三者検査機構（意味は後述）が民間主導で発達してきました。最近それがISOの場で共通の国際的第三者検査体制案にまとまり、EU加盟諸国ではこれに国内体制をあわせることになっています。アメリカはご承知のように民間の第三者検査機関がたくさんありますが、そのアメリカも合意したうえでこの国際体制案が成立しているのです。経済がグローバル化している現在ですから、欧米がすでに一致している国際体制に、韓国やオーストラリアなどはもちろん、途上国も含め多数国が参加を決めています。1987年製の有名なISO 9000シリーズ規格もこの国際新体制にそうものです。

国際貿易なしでは生きてゆけない日本のことから、民間企業がなだれをうってISO 9000シリーズ規格の認証取得に走ったのは当然で、日本では珍しいことに、民間主導で第三者検査機構の整備が始まりました。

これまで日本にも民間の第三者検査機関といえるも

のはありましたが、主流は断然官庁検査でした。ところが官庁自身が、自分たちは第三者機関だと主張し始めています（後述）。古代から日本は一見異質にみえる外国文化を上手にとりこんで同化しているから、さしあたり異質でも、国際的第三者検査体制も上手に取り込んで国際統合化するだろうと思われるます。

1.2 背景にある安全推進と日本の体質改善

今回は国際統合化に焦点をあててお話しますが、じつは先進諸国での第三者検査機関は例外なしに、当時の先端技術だった船やボイラの社会的安全対策として始まっています。

日本でも、大災害（1985年5月の三菱南大夕張炭鉱ガス爆発事件、同年8月の日航機御巣鷹山墜落事件、1988年の「なだしお」事件など）の都度、安全のための検査や監督の問題がやかましく論じられてきました。今回の阪神淡路大震災（死者5,500人）でも、倒壊した建築物や高速道路などの現物調査により、施工不良の存在が実証され、第三者検査の導入が建設省や建築学会から去る7月末に提唱されています¹⁻³⁾。

今回は立ち入りませんが、このように第三者検査機構は安全の維持増進と関係が深いのです。ISO 9000ブームとこの震災対策提言の共通項は第三者検査ですから、いずれも日本に残存する古い体質の第三者検査機構による改善を指向しているといえます。

体質の改善は、禁煙やダイエットと同様に、多少の苦痛を伴います。しかし慢性病の有効対策はこれしかありません。また、どんな応急対策をとるとしても、体質改善策は併用されるべきです。第三者検査機構建設はそうした体質改善対策として有効なのです。

2. 「認証」の多義性による混乱

規格や検査の問題では、用語の混乱で話が通じなかったり堂々めぐりに陥ったりすることが多いので、重要概念「認証」の考察から始めましょう。これは一般的

*大阪大学名誉教授・第三者検査機構研究会会長
〒657 芦屋市岩園町8-7（自宅）

用語としては従来から普通に使われていますが、標準化関係用語としては英語のcertificationの訳語として最近に導入されたもので、明確な定義があります。定義の内容は一般用語としての意味から外れてはいないが、またご承知の「寄付行為」という用語ほどではないが、一般用語の意味とは差があります。

2.1 一般用語では

英語でcertificationとはcertificateを発行することですが、certificateを辞書でひくと「証明書、免状、証券」などと出てきます。即ち卒業証書、営業許可証、武道の段位の免許状、牧師や神官の免状などがみな含まれます。

日本語では、「認証」を広辞苑でひくと、「一定の行為または文書が正当な手続・方式でなされたことを公けの機関が証明すること（例示略）」とあり、英語のcertificationとの対応は良好といえるでしょう。

2.2 標準化関係では

標準化関係の用語としての定義は、日本も参加して決めたISO/ IEC GUIDE 2の13・5・2によれば certification: Procedure by which a third party gives written assurance that a product, process or service conforms to special requirements.

訳文は

認証：製品、方法及びサービスが規定された要求事項に適合していることを文書化した保証を第3者が与えることによる手続き。

2.3 日本の官庁用語では

従来からの官庁用語での「認証」について、広辞苑ではさきに引用した主文に続けて、「特定公務員の任免、批准書や外交文書には天皇の認証が必要とされ、また、株式会社の定款には公証人が認証を行う」とあります。

ところで、新しい発電所、高速道路、特効薬などが完成すると、日本では官庁検査があり、合格すれば供用が許可されます。こうした行為は従来は「官庁検査」と呼ばれ、認証と呼ぶ習慣はありませんでした。しかしこれも「(法律で)規定された要求事項に適合していることの文書化した保証を(許認可権限を持つ官庁が)与えること」ですから、ISOガイドの与える定義に近い(括弧部分が厳密には一致しない)と言えます。

1984年に、当時は外国から日本の基準・認証制度が非関税障壁だとの苦情が殺到していたので、関連省庁協議会が官庁検査の実態を日本語と英語で説明した本を作りました。その書名は

「日本の基準・認証制度 (Standards and Certification Systems in Japan)」⁴⁾

で、日本の官庁の立場を正直に反映しています。以後、官庁は自分たちの官庁検査のことを、国内でも積極的に「認証」と称し始めました。これを欧米から見ると、日本の官庁が、自分たちは欧米規格体系における「第三者」だと主張し始めたことになります。

2.4 混乱の正体

しかし、上記「括弧部分の差」のために、この本が出て欧米諸国の誤解や摩擦は解消しませんでした。むしろ、似て非なるものを出して「これがそうだ」と言ったと誤解され、「いつもの手だ」と思われて内攻しています。

そうなるのは理由があります。用語は程度の差こそあれ実体の反映ですが、じつは許認可官庁が法律でボイラや電気機器などの構造の細部まで、そしてしばしば取り扱う人の資格まで、がんじがらめに規定し、その検査実務の端末の検査員に多数の公務員をあてている先進国は、世界でただひとつ、日本だけなのです。

欧米諸国の検査制度は各国の個別の事情のもとで発達してきたので、戦後になっても強い個性がありましたが、それでも後述の意味での第三者検査制度であることは共通でした。戦後の技術進歩や経済の国際化に対応すべく、各国はそれぞれに国内体制を整備するとともに、ISOを舞台に検査制度の国際共通化を営々と推進し、ついに成案作成に成功しました。目下この案に沿って各国の標準化関連体制の国際統合化が着々と進行中で、後戻りは不可能な段階にきています。

従って、日本が国際貿易で孤立化しないためには、日本の検査制度の国際統合化を、各国からあまり遅れないように進める必要があります。

それには、いまや国際共通化の見通しがたつに到ったISO方式の第三者検査制度とはどんなものかを理解する必要があります。なにしろ歴史も古く形態も多様で簡単には説明困難ですが、この小論に必要なので、無理を冒して以下にそれを試みましょう。

3. 第三者検査とは何か

「第三者」という語は、文字の上では「当事者でないもの」というだけのことです。即ち、製作者または供給者が第一者、使用者または購入者が第二者、それ以外が第三者、です。だからISO/IEC Guide 2の13.2条の備考にも

NOTE—Parties involved are usually supplier

(“first party”) and purchaser (“second party”) interests.

とあります。ここでinterestsとは「人または組織体」のことで、辞書の用例にthe banking interestsとは銀行業者、Protestant interestsとは新教派、等があります。日本の官庁の検査部門も、メーカーでもユーザーでもない意味では第三者です。

しかしこれは備考であって本文ではありません。本文は次のとおりです。

13.2 third party : Person or body that is recognized as being independent of the parties involved, as concerns the issue in question.

この訳文は「第三者 (third party) : 当該問題に関して、当事者と無関係であると認められる人又は組織体」となっています。また、このガイドの表題は

General terms and their definitions concerning standardization and related activities.

その訳文は「標準化及び関連活動に関する用語とその定義」となっていて、明確です。

このように、検査制度、認証、認定等の標準化関連活動においてISOが「第三者」というのは、常識的な「売り手、買い手以外の人」というのではなく、「当事者と無関係と認められる」と規定される「人又は組織体」のことです。即ち、船級協会やASME Boiler Code Committeeのように、立場の公正、中立が制度的に厳重にガードされ、また運用の実態で実証される機関でなければ、第三者検査機構における認証機関や認定機関とは国際的には認められないのです。

欧米で第三者検査機関の権威確立、腐敗防止、等に支払われた努力と犠牲は莫大ですから、ここでいうbeing independentの意味は極めて重いのです。

大蔵省、通産省、運輸省などの日本官庁は、管轄産業部門の保護、振興を任務と心得て活動している実体があり、「日本株式会社」と噂されるほどですから、その検査部門はどの程度「当事者と無関係」なのか問題にされるのは、やむを得ないでしょう。

4. 欧米における第三者検査思想の由来

現代的意味での第三者検査機構は、近代化を拓いた18世紀産業革命で世界にさきがけた英国において、直接的には海上保険業界の必要にこたえ、民間でロイド船級協会 (Lloyd's Register of Shipping) が成立したのが始まりです。この協会はメーカーでもユーザーでもなく、専門の検査員を雇い、検査料をもらって検

査をする民間機関で、ISOガイドの定義に適合する第三者検査機関です。同様な第三者機関が続いて産業革命を遂げた西欧各国に波及し、日本でも1899年には帝国海事協会 (現在の日本海事協会の前身) が成立しました^{6~7)}。

しかし船の経験が陸上のボイラ破裂に対して適用されるためには、どの先進国においても、当事者の専門家が最もよく判っているから検査も一任せよと主張する反対派総ぐるみの長期戦に、世論の支持を受けた有識者グループが、あらためて勝利する必要がありました。そこまで世論が盛りあがったのは、ボイラ破裂が激増、激化するいたましい現実を面して、世論が眠りこまなかったからです。その世論にこたえて、第三者検査に必要な規格から社会システムまで、一括創設した有識者グループの活動は見事です⁸⁾。災害の減少が自分の利益となる保険業界の支援も見逃せません。

こうした経過は極めて興味深いので、ぜひ文献をご参照下さい^{6~7)}。ここで、アメリカでASMEボイラ規格が今世紀初頭に成立したとき、反対派の一見もっともらしい理論にもかかわらず一向に減らなかったボイラ破裂が、ASME規格を適用し、検査会社の行う第三者検査の実施によって劇的に急減したことだけは、指摘しておきたいと思えます⁹⁾。

5. 国際共通体制の展開

このように、第三者検査制度は欧米先進各国の特殊事情の中から発生したので、官庁検査でないという点は共通でも、国による個性差が強く、各国はそれぞれ自国の方式にプライドをもっていました。それが一転して国際共通体制構築に向かったのは、第二次大戦後における各国経済国際化の圧力によるもので、旗手をつとめたのはISO (国際標準化機構) です。

そのISOもまた非政府型機関 (ただし1993年現在加盟の100カ国の約60%は政府機関が国を代表している) で、各加盟機関 (日本は工業標準調査会) で経費を分担しています。よくご承知のことですが、説明の便宜上、EC (欧州共同体)、GATTなど政治状況も含めて、筋書きのみを次に紹介します⁹⁾。

ECの前身は1958年6カ国で設立されたEEC (欧州経済共同体) で、これに原子力と鉄鋼石炭の2欧州共同体が合流し、1967年にECになりました。1973年にイギリス、北欧3国などのEFTA (1959年設立) と工業製品自由貿易地域を結成したころから、加盟国の増加とともに影響力も増し、1992年末に域内12カ国、3

億4千万人の市場統合という目標をほぼ達成しました。1993年11月マーストリヒト条約（EC新憲法、欧州連合条約ともいう）発効によりEU（欧州連合）になり、従来の国家主権の一部をも吸収し、1万2千人の行政官僚を擁し、問題山積ながらも発展しつつあります。

GATT（関税と貿易に関する一般協定、およびその機関）は、大戦後の自由世界経済体制支援を目的に1948年に設立されました。当初は2国間の関税引き下げ交渉が主体だったが行き詰まり、それが加盟国一括交渉方式と、非関税障壁を含める多角交渉方式の採用とで成功を納め、1995年1月からWTO（世界貿易機構）に移行しました。GATTの功績のなかにスタンダード協定の合意（1979）があり、これは標準化関連の国際問題がおもな対象です⁹⁾。

ECのような地域団結強化とGATTのような自由世界の一体性強化という一見矛盾する運動がともに成功したのは、戦後世界経済の国際化がこれを強制したからといえます。国境を越える度に製品、サービスの規格が変わるようでは流通の障害になるから、規格の世界共通化が大局的には利益ですが、各国の利害が錯綜しているから、たいへんなことです。

ISOは戦前のISAを引き継いで1947年に発足しましたが、初期の動きは鈍く、米国もほどほどにつきあう態度でした。1980年をすぎると米国の態度が顕著に協力的になりましたが、これはECによる巨大な欧州単一市場達成が見え始めたからでしょう。

以上で明かなように、欧米先進国間の強い個性差にもかかわらず、規格の制定とそれに基づく検査の実施は民間の第三者機関が担当すべきだとする思想は、共通のISO規格体系に基づく強力な国際認証体制となって結実しました。

国際貿易で孤立すれば生きてゆけない日本ですから、自分の都合や好みとかを理由にこの国際認証体系の外に出ることはできません。日本もISOとのつきあいをよくし、世界の進運に寄与する中で、できるだけ国益を反映させるよう務めるべきです。

一部で「規格戦争」とまで囁かれている現実なのに、またISO 9000シリーズや同14000シリーズの問題で認識は深まったのに、国際規格への貢献度において、日本は今でも途上国なみです。

6. 日本の対応のおくれ

6.1 土光臨調まで

国際貿易なしでは生きてゆけない日本ですから、輸

出先の信用する検査機関の認証を受ける必要があることは明治いらい同じです。わが国の第三者検査機関では、(財)日本海事協会（運輸省管轄）が明治いらい国際的に活動中⁶⁾、また戦後では(財)日本写真機光学機器検査協会（通産省管轄）などがありますが⁹⁾、これらはむしろ例外で、ボイラ、原子力機器、自動車、化学プラント、電子電気機械などの輸出に必要な検査は、外国の第三者検査機関のサービスに大きく依存してきました。

1983年になって土光臨調は「国際的権威ある民間の第三者検査機関設立」を政府に勧告しましたが¹⁰⁾、実施段階で検査機関を持つ省庁の抵抗にあい、実現していません。

6.2 ISO 9000対応

土光臨調勧告が出た頃、ISOでは、いまでは国際規格史上画期的と評価の定まったISO 9000シリーズの原案審議中で、当時すでに品質管理先進国と定評のあった日本にも、審議に参加をよびかけてきました。ところが当時は「あれは役にたたない」との意見が強く、参加を辞退したこともあったそうです。これが1987年に制定されると、前評判どおり世界的にその認証取得がブームになり、忽ち日本にも伝わってきました。

国内では突如発生と見たこのフィーバーにまず対応したのは、外国の認定機関であるNACCB（英国。本年8月にNAMASと合体してUKASとなったが、ロゴマークはそのまま継承）やRvC（オランダ）から認定を取得した外国系検査機関の日本支店です。この情勢を見て日本ではおおいそぎで翻訳規格JIS Z 9900シリーズが1991年に制定され、1993年11月、同規格に基づく認証機関（複数）を認定する日本国内唯一の民間機関として（財）日本品質システム審査登録認定協会（通称JAB）が設立されました。日本では珍しく民間主導の新検査システム発足です。

そのJABが自分の認定する認証機関第1号を発表したときには、すでに数百の日本国内事業所が認証を取得済みでした。しかしJABの活動も精力的で、本年8月発行のJAB登録リスト追補版によると、登録適合供給者数は6月末現在で683と急増中で、品質先進国日本の体面もどうにか護れそうです。JABはまたISO14000シリーズによる環境監査システムの第三者認証制度の来年立ちあげをめざし、現在準備中です。

JAB設立はISO規格による国際的第三者認証体制へのわが国体制整合化の始まりと評価できます。

7. 国際相互承認へ向けて

7.1 当面の期待

JAB創設の直接の契機となった日本工業標準調査会認定認証部会の答申「我が国の品質システム審査登録制度のあり方について」の第3.2節には

「なお、関連する各国の制度を見た場合、認定機関による認定行為は品質システム審査登録制度のみを対象とするのではなく、将来的には製品認証機関、試験・検査機関、人の資格審査機関等、広く各種機関の能力認定を客観的に行える我が国唯一の民間の認定機関として発展することが期待される。」

とあります。もちろん、それにより国際相互承認が実現し、国内で取得すれば世界に通用するようになることが期待されているわけです。そのために解決すべき問題点のいくつかについて述べてみましょう。

7.2 認定認証機関の第三者性

ISOによる認証の定義は§2で述べましたが、いかがわしい機関に勝手に検査証を乱発されないよう、権威のある機関が認証機関を審査して登録し、社会に公表することをISOではaccreditationと定義しており、その訳語が認定です。JABは上記のように「我が国唯一の民間の認定機関として発展することが期待され」ていますが、ここで§2と§3で述べた第三者性に関する日本の官庁とISOとの見解における僅かな不一致が問題になります。

こういう基本的な差異は、人生観の差異のように、日常生活ではちっとも問題にならないが、基本的なところで問題になり得ます。日本の官庁は、財団法人、社団法人などを法律上明確に公益法人、これとの対比で株式会社を利益追求者と一括します。ですから、国際的権威ある第三者検査機関として有名なロイド船級協会やTUVでも、その日本支社は株式会社即ち利益追求者で、公益目的のnonprofit organizationとは認められない、となります。

ところがロイド船級協会やTUVからすれば、自分たちこそ紛れもない第三者検査機関で、世界中でそう認められている；もしも財団法人や社団法人になってどこかの省庁に認可してもらおうと、管轄業界利益保護者の傘下に入るから、真の中立性、第三者性はなくなる；となります。これは名目だけの問題でなく、税金はもちろん、監督官庁としての役所に提出する書類の量と質にも忽ち影響します。

この問題は、白か黒かの問題で妥協の余地なしとみ

えるかもしれませんが、本来そうではありません（実相は色則是空、空即是色といいます）。まして現在は転換期で、経済全般の国際化に日本は正面から対応せねばなりません。大局観と現状分析に立脚して慎重に対応する必要があるでしょう。

7.3 法令による官庁検査や代行検査の処置

7.3.1 参考事例

「第三者検査機構が世界の動向であることは判っているが、現存する官庁の検査所や指定検査機関をどうするのか」と質問されることがあります。これこそ責任ある機関で検討すべき問題で、この小論で結論の出ることはありませんが、じつは日本にはみごとな前例があります。それは幕末・維新のときの幕府海軍から新政府海軍への移行です。

ペリーの黒船来航（1853年）から明治維新（1868年）まで僅か15年の間に、幕府は莫大な金銀を支払って洋式艦隊と造船所を輸入により建設し、人材も養成しました。それが維新の動乱をほとんど無傷でくぐりぬけ、敵対していた新政府に引き継がれたのです。

海軍というシステムが体制がどうであれ必要だったのと同様に、検査という業務は安全にも貿易にも必要で、上手に移行することは可能です。電話の進歩で交換手が整理されたのとは事情が違います。

7.3.2 移行方案の一例

移行方法の一案として、第三者検査機構研究会の検討を経て最近に行政改革委員会とJABに提出された案¹⁾を次にご紹介します。

1. JABの規模と第三者性を強化し、国際相互承認において力量不足や第三者性不足による遅延なきを期すること
2. 日本の環境監査認証体系のために今年中にも設置が必要な認定機関は、JABの寄付行為を改正したうえでJABとすること
3. 現行制度上のいわゆる指定検査機関には手をつけませんが、JABが認定する民間の試験・検査機関を、法規上の条件が満たされれば官公庁指定検査機関として新しく指定する用意があると所轄官公庁が表明すること。これに対応して、品質システムと環境監査以外の認証機関を認定する業務をJABが行えるように、JABの寄付行為を改正すること
4. 指定検査機関もJABの認定要件に基づく認定を受けることができるものとする

提案は以上です。解説は省略しますが、このとおりに

実行されれば次のようになります。

- (a) 現存の特殊法人や指定検査機関は、JABの認定を受けても受けなくても機能を継続でき
- (b) 現存の特殊法人や指定検査機関がJABの認定を受けても受けなくても、JABが外国に対して日本を代表する唯一の民間の認定機関であると主張できる体制が整い
- (c) その結果、JABは英国のNACCB（現UKAS）と似た機能をもつことになるから、国際相互承認におけるJABの立場は強化され
- (d) JABの認定を自発的に受ける既存特殊法人・指定検査機関の数が増すほど、またJABの認定を受けた検査機関で官庁の指定も受けたものの数が増すほど、我が国検査制度の国際整合化の程度が完全に近づき
- (e) 民間産業は国内の民間検査機関で国際的に通用する輸出入検査を受けることが可能となり、WTO（World Trade Organization）の規定に従って国境検査が不要となる道が開かれる。

8. むすび

1. 規格、認証、認定などの標準化関連作業を民間の第三者検査機構が担当する方式は欧米先進諸国で個別に発生、発達したものだが、ISO規格を基準とする国際共通の第三者検査方式が戦後に発達し、冷戦終了、EU成立などに象徴される国際化新時代の到来とともに確立に向かっている。
2. 日本の国際整合化の一環である標準化関連の国際整合化にも、最近のJAB成立で顕著な進展があった。阪神淡路大震災の倒壊物調査結果からも第三者検査体制推進が提唱されている。
3. JAB創設時に示された日本工業標準調査会認定認証部会の答申には、我が国の今後の方向について

の洞察が示されている。その実現のためにとるべき当面の方策についての試案を提出した。このとおり実施されれば、民間の第三者検査機構を中軸とする体制に円満・迅速に移行でき、目下の重要案件である国際相互承認は確実に達成される。

謝 辞

ここ十年余にわたりご協力を得ている第三者検査機構研究会の会員各位、とくに中村林二郎副会長、一瀬智司理事、塩野 宏理事、小野寺真作理事、事務局担当理事各位に深甚の謝意を表します。

文 献

- 1) 日本建築学会兵庫県南部地震特別研究委員会：建築および都市の防災性向上へむけての課題（第一次提言）. 1995-7-19.
- 2) 建設省建築震災調査委員会：（中間報告）. 1995-7-29付各種新聞.
- 3) 嘉幡久敬：追跡大震災…第三者の検査機関必要. 1995-8-18, 朝日新聞夕刊.
- 4) 基準認証制度の改善に関する関係省庁連絡会議：日本の基準・認証制度. 1984, 大蔵省印刷局.
- 5) 石谷清幹：工学概論. 1977, コロナ社. 7.11, ボイラ検査制度の歴史, p.121-133.
- 6) 小野寺真作：認証. 1995, コロナ社. 4.3, 第三者検査機関, p. 78-88.
- 7) 小野寺真作：検査. 1989, 日本規格協会. 5章, 我が国の製造物検査体制…第三者検査, p. 79-101.
- 8) 文献6, 5章, 国際的な認証の体制, p. 89-107.
- 9) 日本写真機光学機器検査協会：世界の日本カメラ, 改訂増補版. 1984, 同協会.
- 10) 臨調事務局：臨調最終提言. 1983, 行政管理センター.
- 11) 石谷清幹：わが国の検査制度の国際的整合化と第三者検査思想. 溶接技術, 43巻4号（1995-4）, p.109-116.