

書 評

小山 久美子 著

『標準化と国際貿易——国際貿易体制と米国貿易政策の歴史と現状』御茶の水書房, 2016年

藤木 剛康*

第2次大戦後に始まったアメリカ主導の自由貿易体制は、これまで様々な紆余曲折を経ながらも、参加国や貿易自由化の範囲を拡大しつつ今日に至っている。かつての通商交渉での主な論点は工業製品の関税障壁であり、利害関係者の範囲や交渉での利害得失が明確な問題だった。これに対し、近年の通商交渉では関税障壁に加え、非関税障壁、すなわち、複雑な税関手続や国家ごとに異なる様々な規制や基準、さらには一見すると貿易とは関係のない労働基準や環境基準、食品安全基準などの「非貿易的関心事項」までもが含まれる。本書はこれらの多様な非関税障壁のうち、標準の国際的調和化に焦点を当て、一般の読者向けにアメリカを中心に国際貿易と標準化の関係史を分析したものである。

以下では本書の構成を示したうえで各章の内容を紹介し、コメントを試みる。

- 第1章 標準とは
- 第2章 標準化研究の現況
- 第3章 GATT/WTOにおける非関税障壁としての標準化——調和化に向けて
- 第4章 ISO, IECの成立・発展史
- 第5章 国際標準に係わる米国機関の特徴, 成

*藤木 剛康 (Takeyasu FUJIKI) : 和歌山大学経済学部准教授。京都大学大学院経済学研究科博士後期課程中退。『G・W・ブッシュ政権の経済政策』(共編著) ミネルヴァ書房, 2008年; 『オバマ政権の経済政策』(共編著) ミネルヴァ書房, 2016年など。

立経緯

- 第6章 米国貿易政策史概観——関税障壁から非関税障壁へ
- 第7章 国際標準化と米国貿易政策の関係史
- 第8章 米国標準化政策の特徴
- 第9章 食品安全政策の方向性との比較対照

第1章では、本書の議論に先立って、「標準」の定義の検討や概念整理がなされている。標準とは、同じものを多数入手したり、同一のものを大量生産したりするためになされた合意のことであり、市場競争の結果として決まるデファクト・スタンダード、業界団体や国家、国際機関などで決められるデジュール・スタンダードなどがある。

第2章では、標準化に関する代表的な先行研究が整理されている。ここでは、本書の議論の下敷きの一つになっていると思われるティム・ブーシェ (Tim Buche) とウォルター・マットリ (Walter Mattli) の研究をまとめておく¹⁾。ブーシェとマットリは、国際機関において誰がどのようにルールや国際標準を作り、そこでの勝者や敗者はどのような要因によって決まるのかという問題を研究した。彼らによれば、国家は国際ルールや規制、標準などの決定に際し、自国の規制や規格を国際規格にするために、国際機関を舞台にパワーゲームを演じている。しかし、そのパワーゲームにおける決定的な資源となるのは、軍事的・経済的資源ではなく、国際機関との制度的補完性の高い国内制度、すなわち、国際機関での議論に関する情報をタイムリーに入手する一方で、国内での多様な意見

¹⁾Tim Buthe and Walter Mattli, *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton University Press, 2011 (小形健介訳『国際ルールの形成メカニズム』中央経済社, 2013年)

を集約して国際機関で効果的に発信できる階層的な制度である。逆に、国内の標準化機関が複数存在するような断片的な制度の場合、国内の意見が効果的に集約されず、国際機関での議論に関する情報もタイムリーに入手できないため、国際ルールの形成に際して不利に働く。プーシェとマツリによれば、EUは制度的補完性の高い階層的な国内制度を持ち、アメリカは補完性の低い断片的な国内制度を持つため、アメリカはEUに対し、不利な立場に立たされることが多いという。

第3章では、GATTおよびWTOにおいて標準化の問題がどのように議論されてきたのかを簡潔に振り返っている。規格や標準の問題が最初に取り上げられたのは、GATT東京ラウンド(1973~79年)においてであった。東京ラウンドでは、各国の標準を非関税障壁と見なして国際標準を推奨するスタンダード・コード(Standard Code on Technical Barriers)が成立した。しかし、スタンダード・コードを順守するかどうかは各国の自発性に任されていた。これに対し、WTOと共に成立した「貿易の技術的障害に関する協定(Agreement on Technical Barriers to Trade。以下、TBT協定)」は、各国に対して国際標準への調和化を要求しており、国際標準と異なる標準を採用した国はWTOの紛争解決メカニズムで敗訴する可能性が高くなったとされる。

第4章では、代表的な国際標準化機関である国際標準化機構(International Standardization for Organization。以下、ISO)と国際電気標準会議(International Electrotechnical Commission。以下、IEC)の歴史がまとめられている。ISOは1946年に設立され、当初はナットとボルトの不一致といった製品規格の問題を取り扱っていたが、次第にその活動領域を拡大し、1987年には品質管理プロセス全体の改善をめざすISO9000を発表する。また、多く

の途上国が標準化機関を設立し、ISOに参加した結果、NGOから政府間機関へと変貌を遂げた。他方、IECは世界初の国際的な民間標準設定機関として1881年に設立された。市場のグローバル化を背景に、これらの国際標準化機関の役割は大きくなっており、国家間の激しい駆け引きの繰り広げられる場になっているとされる。

第5章では、アメリカの代表的な標準化機関である全米標準協議会(American National Standards Institute。以下、ANSI)と米国標準技術研究所(National Institute of Standards and Technology。以下、NIST)の特徴や成立の経緯が整理されている。ANSIの前身である米国エンジニアリング標準委員会(American Engineering Standards Committee。以下、AESC)は、19世紀後半の経済発展を背景に、土木や鉱山、機械工学、電機、試験材料に関する5つの民間組織が母体となって設立された。民間企業の自由な経済活動が尊重されてきたアメリカでは、標準化は企業の自発性を生かして進められるべきだとする理念の下で、緩いネットワーク、政府の参加はあるが管理のない制度が形成され、将来の技術革新や競争を促進することが優先された。政府機関であるNISTの前身である米国標準局(National Bureau of Standards。以下、NBS)は1901年に創設され、標準化に関する研究を進めてきた。しかし、その中核業務はアメリカ企業への協力にあるとされる。

第6章では、アメリカの貿易政策史がまとめられており、1930年代までの高関税の時代、1994年までの低関税化の時代を経て、現在は貿易自由化の停滞している新しい局面だとされている。著者は、貿易自由化の焦点が市民の生活に直接関係する非関税障壁、すなわち、労働・環境・食品安全基準に移った結果、様々な市民団体が自由化に反対の声をあげるようになったからだと指摘している。

第7章は、国際標準化をめぐる米欧間での通商交渉の歴史が概観されている。国際的な標準化において先行したのは欧州で、1960年代から域内諸国の標準化機関を統合する動きが始まっていた。この時期、各国ごとの標準の調和化を進めるためには欧州理事会での全会一致による指令が必要とされた。しかし、こうした「オールド・アプローチ」では時間がかかりすぎるという批判から、欧州理事会は1985年に「ニューアプローチ」を採用し、標準化の技術の詳細については欧州の標準化機関に委ね、様々な分野での欧州規格を積極的に作り始めた。さらに、欧州は消費者の安全性を重視して、企業に対して製品を販売する前に適用テスト等による適合性の評価を要求した。他方、アメリカはEUのニューアプローチに危機感を強め、TBT協定の成立を後押しして、自国の影響力を行使できるISOやIECを国際標準化の中心的なフォーラムにしようとした。さらに1990年代に入ると、海外市場を拡大するために国際的な標準化を自国主導で進める国家戦略を策定するようになった。その一方で、アメリカ国内における分権的・競争的な標準化制度を維持しようとした。例えば、2000年に打ち出された国家標準戦略では、国内外での標準化活動は国内標準化組織の伝統的な強みを生かすため、分権的・競争的な状態を残したままで進められるとされた。

第8章では、日本やイギリスとの国際比較により、アメリカの標準化政策や標準化にかかわる制度の特徴が分析されている。第一に、日本のISO、IECへの代表機関は経済産業省内に設置されている日本工業調査会である。日本では早くから、製品輸出を促進するために国家主導で諸外国の標準に対応した製品を生産しようとしてきた。国際的な標準化のイニシアティブをとる動きが出てきたのは21世紀になってからだが、これも国家主導で進められている。第二に、イギリスでは世界で最も早く、1901年に英国規

格協会が公的機関として創設された。このため、集権的かつ政府による規制を受けている。国家が標準化を主導する日本やイギリスに対し、アメリカでは市場が決めるデファクト・スタンダードが重視されてきた。ただし、近年、ANSIは企業が共同で研究開発を行ってデファクト・スタンダードをめざす「コンソーシアム」による標準化を重視しているとされる。

第9章では、食品安全基準の国際的調和化政策と標準化政策とが比較されている。アメリカでは1960年代までに食肉産業が大規模化し、重大な食品事故が頻発した。政府は当初、検査官による個体検査によって対応しようとしたが、検査に要するコストが莫大になったため、企業自らが食品安全を自主的に管理するための危機分析重要管理点 (Hazard Analysis and Critical Control Point。以下、HACCP) の導入を推奨するようになる。アメリカはWTOと、食品安全と貿易の両立を目指す国際機関であるコーデックス委員会とを結びつけ、コーデックス委員会にHACCPをグローバル・スタンダードとして採用させることに成功した。このように、企業自らが基準を管理する食品安全体制に対し、標準化体制は次々に官民協調の方向に向かっているとされる。

以上が各章の要約である。本書はこの間、著者が精力的に取り組んできた「非関税障壁の通商政策史」に向けた取り組みの一つであり²⁾、そこでは関税以外のあらゆる貿易障壁、すなわち、労働や環境、食品の安全基準などが対象とされる。これら非関税障壁の特徴は、第一に、論点や政策手段、利害関係者や議論の場などの多様性である。例えば、労働・環境基準では、途上国の人権や雇用条件、環境問題などに関心

²⁾ 小山久美子「米国貿易政策史研究における社会史的視点の重要性」『アメリカ研究』第45号、2011年。小山久美子「貿易自由化の進展と食品安全事項の国際的調和化」『アメリカ経済史研究』第12号、2013年。

を持つ市民団体が政策プロセスに関与し、途上国の労働法や環境法の整備を要求する。本書のテーマである標準化の場合、民間主導の国際機関であるISOやIECが重要な役割を果たし、食品安全では企業自らが管理するHACCPのグローバル化が進められた。第二に、国家主権や経済体制の中核と見なされる分野が問題となる場合、利害関係者も多く、妥協や譲歩が困難になりやすい³⁾。しかも、専門家ですらその具体的・将来的な影響について正確に予測できない場合すらある⁴⁾。したがって、非関税障壁をめぐる通商交渉は各国のナショナリズムを刺激し、「グローバル化反対」や「主権の侵害」などの分かりやすいキャッチフレーズに組み込まれて激しい政策対立を引き起こすことになりがちである⁵⁾。こうして、貿易自由化をめぐる政策対立は、経済的利害に基づくものではなく、経済社会のあり方や、安全保障や外交路線をめぐる理念的な対立に変貌する。いずれにせよ、本書の意義は、こうした未開拓の領域の一つを一般向けに分かりやすく整理した点にある。

次に、概説書という本書の趣旨から多少外れることになるが、本書のバックグラウンドである「非関税障壁の通商政策研究」も含めて数点コメントしておきたい。第一に、アメリカの標準化政策の評価に関してである。本書によれば、アメリカの標準化政策の特徴は、国内の分権的かつ民間主導の制度を活用したコンソーシアムによって国際標準化を進めることだとされている。しかし、ブーシェとマットリの研究によれば、国際標準を決めるフォーラムであるISOやIECにおいてはEUのような集権的な制度の方

が有利だとされている。ではなぜ、アメリカはあえて不利な分権的制度を維持しようとしているのであろうか。この点について、本書の分析では判然としなかった。

第二に、TPPやTTIPなどの最も新しい先進国のFTAには、参加国間での国内規制の調和化を進めるための「規制の整合性 (regulatory coherence)」に関する規定が含まれている。しかし、現在交渉中のTTIPについては、アメリカ側が客観的な証拠や費用計算に基づく規制を志向するのにに対し、EU側は厳格にリスクを制限する予防的なアプローチを志向し、交渉が難航していると伝えられている⁶⁾。では、米欧間でのこうした志向性の違いは、単に国民の価値観に基づく政策選択の結果として歴史的に構築されたものであるのか、それとも、国際競争を意識して意識的に構築されたものなのだろうか。本書が対象とした標準化の問題では、歴史的に形成された国内制度の違いに根ざしつつも、米欧それぞれが国際競争を意識した標準化戦略を策定していた。では、本書の議論の枠組みは規制の分野にも当てはめて考えることができるのだろうか。

第三に、非関税障壁が国際的に議論される「場」の問題についてである。ブーシェとマットリによれば、標準化の場合は議論される場が国際機関であるため、国際機関と制度的補完性の高いEUの方がアメリカより有利な立場にあるとされていた。しかし、通商交渉の「場」は、ISOやIECのような特定の問題を議論する国際機関、関税障壁から様々な非関税障壁まで幅広い問題を扱うWTO、二国間のFTAや、地域レベルの協定など数多く存在し、主要国はそれらの「場」を自国に都合良く使い分けるフォーラ

³⁾近藤嘉智「米国と欧州連合 (EU) の貿易政策立案過程及び政策目的に関する比較分析⑧」『貿易と関税』2015年7月号。

⁴⁾Simon J. Evenett, Robert M. Stern, "The Transatlantic Trade Talks and Economic Policy Research: Time to Re-Tool", *Vox*, 21 March 2013

⁵⁾大矢根聡, 大西裕編『FTA・TPPの政治学——貿易自由化と安全保障・社会保障』有斐閣, 2016年。

⁶⁾Shayerah Ilias Akhtar and Vivian C. Jones, "Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations", *CRS Report for Congress*, February 4, 2014

ム・ショッピングを行っている。本書で取り上げられた標準化の場合、専らISOやIECのみで議論されているようだが、それは、EUレベルでの標準化の動きに対して危機感を持ったアメリカが、ISOのような多国間フォーラムを活用しようとしたためだとされていた。では、非関税障壁の多様な論点それぞれと、通商交渉の様々な「場」との相性、また、各国の通商戦略との関係はどのように整理されるのであろうか。

本書の趣旨から離れ、「無い物ねだり」に近い論点を列挙してしまったが、本書は通商問題や国際経済に関する最新の論点について、その歴史的背景を分かりやすくまとめた啓蒙書である。研究者のみならず、一般社会人や学生の国際経済に対する理解に大いに資する労作と言えよう。著者の「非関税障壁の通商政策史」の次回作にも大いに期待したい。