

欧州動向分析レポート

Europe Trend Update Vol.4

激動の EU ロビイング活動動向 2022



PR Consulting Dentsu Inc.

November 2022

Contents

1. EUにおけるロビイングの現在地 -----	3
2. 最新トピック -----	6
3. 今後の展望と日本への影響 -----	7

- 本レポートは、信頼に足る専門家および各種データに基づき作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。また、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本レポートに記載されている意見や見通しは、レポート作成時点における内容であり、政治・経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。
- 本レポートの全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。なお弊社の書面による許可なくして再配布することを禁じます。
- 本レポートに基づくお客様の決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用に当たっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。

エグゼクティブサマリー

2021年7月に「欧州動向分析レポート21年7月号 EUの政策形成過程とロビイング」と題して、EU（欧州連合）の政策形成過程を概観するとともに、その政策形成過程において大きな役割を果たしているロビー活動について、EU および各国の透明性確保を巡る規制の状況と、特にデジタル関連政策におけるテック企業の活発なロビイング状況をレポートした。依然として続くCOVID-19パンデミック、さらにはロシアによるウクライナ侵攻を経て、欧州はかつてない激動の時代を迎えている。そこで本レポートは続編として、

(1) EU におけるロビイングの現在地、(2) 最新トピック、および(3) 日本への影響について紹介する。

- EU におけるロビイングの可視化および透明性拡充を目指して欧州委員会と欧州議会が共同で開始した「ロビー透明性登録 (lobby transparency register)」は2021年に導入10周年を迎え、同時に欧州理事会が同制度の導入に合意し、より実効性が高まることとなった。
- 実効性強化の軸となっているのは2021年7月1日に導入された Transparency Register (IIA)であり、ポイントは2つある。第1に、欧州委員会、欧州議会および欧州理事会の3機関が参加し、共通システムに改編したこと。さらにシステム改編だけでなく、3機関の事務局長で構成される透明性登録管理委員会 (Transparency Register Management Board) を2021年9月に設立し、ガバナンス体制を構築した。第2に「条件付き」原則 (“conditionality” Principle) を導入し、透明性登録簿への登録を特定の利益代表活動を行うための「条件」とすることで、それまでは任意であった登録を事実上義務化した。
- 透明性登録簿の実効性が強化されたことにより、監視団体によるツール等を活用することで、外部から確認できる情報の量および質が向上している。
- EU の影響力からロビイングが活発に行われ、特にタクソノミー規制、気候変動対策、デジタル政策の3分野で精力的に行われている。
- 政策審議の長期化とともにロビイングも長期化し、また利害関係が複雑化する中で、適切な情報収集およびステークホルダーの理解がますます重要になっている。

1. EUにおけるロビイングの現在地

ロビー透明性登録開始 10 周年と Transparency Register IIA の導入

EUにおけるロビイングの可視化および透明性拡充を目指して欧州委員会と欧州議会が共同で開始した「ロビー透明性登録（lobby transparency register）」は2021年に導入10周年を迎え、同時に欧州理事会が同制度の導入に合意し、より実効性が高まることとなった。実効性強化の主軸となっているのは2021年7月1日に導入されたTransparency Register (IIA)¹である。

2021年12月31日現在登録されている組織は13,366団体へと増加。登録者によって申告されている年間ロビー活動費は約16億から24億ユーロ（約2100億円から3100億円）である。

Transparency Register (IIA) の特徴と各機関の透明性向上の取り組み

IIA 導入以前の透明性登録制度には次の3つの課題があった。

第1に、欧州理事会が参加していなかったこと。幾つかの加盟国の常設代表部が自発的に高官とのロビー会合の公表、加えてほとんどの常設代表部が理事会議長国の任期中とその前の6カ月間の大使の会合の公表を約束していたが、公表そのものは限定的であった。

第2に、欧州議会は2019年1月に導入していたものの、対象者および内容が限定的であったこと。対象者としては議会における報告者、影の報告者そして欧州委員会の委員長はロビイストとの会合を公表することが義務付けられたものの、公表範囲は担当している特定の立法文書に関する会合である場合に限られ、またそれ以外のケースでは他の欧州議員を含め義務化されていないため、不十分であると批判されていた。また、欧州議会のシステムはEU透明性登録簿とリンクしていないため、データの検索性に乏しく、公開が不十分であるという指摘もなされていた。

第3に、ロビイングを実施する側の登録が強制力を伴う義務でなかったことだ。登録がなければ、ロビー活動の支出、追求している利益、ロビイストの身元、関連組織などの重要な情報の公開記録が存在しないため、市民団体等から批判される一因となっていた。

これらを改善するIIAのポイントは大きく2点ある。第1に、欧州委員会、欧州議会および欧州理事会の3機関が参加し、共通システムに改編したこと。さらにシステム改編だけでなく、3機関の事務局長で構成される透明性登録管理委員会（Transparency Register Management Board）を2021年9月に設立し、3機関から派遣されたスタッフで構成される事務局が実務を担当することで、実効性のある制度を支える2層制のガバナンス体制を構築した。

¹ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory TR, OJ L 207, 11.6.2021, p. 1-17

次に、「条件付き」原則（“conditionality” Principle）を導入し、透明性登録簿への登録を特定の利益代表活動を行うための「条件」とすることで、それまでは任意であった登録を事実上義務化した。特にこれまで課題とされてきた欧州議会の非公式会合や公聴会、欧州委員会の専門家グループへの参加²について、透明性登録簿への登録が事実上義務付けられたことは可視化の向上にとって大きな効果があると期待される。なお3機関に限らずEUのその他関連機関や加盟国もこの条件付き原則の採用を透明性登録管理委員会に申し入れすることができるが、2021年末の時点ではまだ実例はない。

結果として各機関における透明性向上に関する取り組みは次表の通りとなった。

図表1 欧州議会、欧州理事会および欧州委員会における透明性向上の取り組み

機関	内容
欧州議会	<ul style="list-style-type: none"> 全ての議員は透明性登録簿に登録された利害関係者とのみ面会することが推奨（recommended）されている。また、全ての議員は面会予定を全てオンライン公表することが奨励（encouraged）されている。面会予定は欧州議会HPの各議員のプロフィールページに掲載される。 加えて、イベントを共催しようとする利害関係者が登録されているか確認することが推奨されている。 報告者、影の報告者、委員会委員長は、利害関係者との全ての会合をオンラインで公開することが義務付け（obliged）られている。公開されるデータには、会議の日付と種類、会議の主題、利害関係者の氏名、議員の役割（例：報告者として）が含まれる。 議会職員は利害関係者との面会およびイベントへの招待を受ける前に、相手方が透明性登録簿に登録されているか確認することが推奨される。 透明性登録簿に登録された利害関係者のみが欧州議会で開催される非公式会合やグループ間会合に参加でき、また公聴会で発言することができる。議会への長期入構バッジの貸与は透明性登録簿に登録された利害関係者のみに限られる。 全ての希望者は上記透明性に関する一連の最新情報を自動的にEメールで受け取ることができる。
欧州理事会	<ul style="list-style-type: none"> 事務局長および局長への面会は透明性登録簿に登録された利害関係者に限られる。 透明性登録簿に登録された利害関係者のみが理事会事務局が主催する報告会やイベントに専門家や講演者として参加することができる。 理事会職員は利害関係者との面会およびイベントへの招待を受ける前に、相手方が透明性登録簿に登録されているか確認することが要請（requested）され、登録されていない場合には出席の可否につき上司に相談する必要がある。
欧州委員会	<ul style="list-style-type: none"> 利害関係者との接触や交流に際し「透明性登録がなければ会わない」という原則に基づく厳格な内部条件制度を運用している（委員行動規範第15条および委員会作業規則第16条）。 利害関係者との全ての会合はオンライン公開が義務付け（compulsory）られている。公開されるデータには、会議の日付、場所、参加した委員および利害関係者の氏名、会合の主題が含まれる。公開内容は標準化されており、会合から2週間以内に公開され、出席した委員のページおよび透明性登録簿の利害関係者のページから追うことができる。

² Corporate Europe Observatory “Business lobbies dominate secret channel to influence Council” (2021年7月13日付) <https://corporateeurope.org/en/2021/07/business-lobbies-dominate-secret-channel>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 透明性登録簿に登録された利害関係者のみが委員会の専門家グループに参加することができる。メンバーが透明性登録簿から停止または削除された場合、欧州委員会は、透明性登録簿への登録が再開されない限り、そのメンバーの専門家グループへの参加停止を命じなければならない。 ・ 欧州委員会は、特定の政策分野に関心があると登録時に明記した登録者に対し、関連分野における公開協議またはロードマップの開始を自動的に通知する。登録者からの投稿は非登録の回答者とは別に処理される。
--	--

出典：Transparency Register “Conditionality and other transparency measures”および The Transparency Register Management Board “Annual report on the functioning of the Transparency Register 2021”³より作成

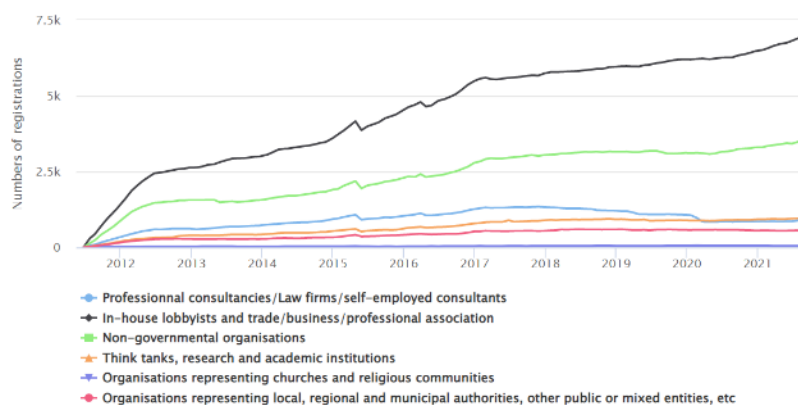
従来の透明性登録簿に登録していた団体は6カ月間の移行期間が与えられ、事務局の再審査を経てIIAに登録された。事務局は今後も透明性向上のための認知向上の取り組みを進めていくこととされている。

Transparency Register (IIA)に基づく利害関係者の分類

透明性登録簿では自らの業種を自己申告する必要がある。021年9月までの分類ごとの登録数を見ると、企業のインハウスのロビイストおよび経済団体等の伸びが著しく、またNGOも堅調に伸びている。規制緩和、および規制維持に伴う、ビジネスチャンスの獲得とリスク低減化に伴う、パブリックアフェアーズ活動の重要性について認識が拡大しているともいえる。

図表2 2011年6月から2021年9月までの透明性登録簿登録数（分類別）

Evolution of the register between June 2011 and September 2021 (by section)



出典：Transparency Register

なお透明性登録簿で“Japan”をキーワードに検索すると、2021年5月時点では76団体が登録していたが、2022年7月時点では133団体へと増加している。

³ Transparency Register “Conditionality and other transparency measures”
<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CONDITIONALITY> および The Transparency Register Management Board “Annual report on the functioning of the Transparency Register 2021”
https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2021_en.pdf

ロビイングの可視化ツール

これまでも欧州関係機関の公式情報でロビイングに関する情報は限定的ながら公開されていたが、透明性登録簿の実効性が強化されたことにより、確認できる情報の量および質が向上している。公式情報に加えて EU のロビイング状況を確認できる Corporate Europe Observatory が提供する Lobby Facts や Revolving Door Watch といったデータベースや、Transparency International が提供する Integrity watch といった民間ツールを駆使することで、従来よりも外部からも状況を把握しやすくなっている。欧州議員の個別の関心領域や投票行動、利害団体との関係性、また透明性登録簿に記載のある利害関係者の過去の面会先などを把握することができるからだ。

図表 3 ロビイングの可視化ツール

名 称	内 容
LobbyFacts	Corporate Europe Observatory と LobbyControl が運営し、透明性登録簿から取得したデータを容易にフィルタリング、ランキング、ソート、分析することができる。
Integritywatch	Transparency International の EU 事務所が運営。欧州議会議員の利益申告書、EU のロビー登録、委員、閣僚、局長による面会の公表リストなどからデータを取得しており、内容を分析することができる。
RevolvingDoorWatch	Corporate Europe Observatory が運営し、EU 関連機関におけるリボルビングドアの状況を分析することができる。

出典：Corporate Europe Observatory “Researching corporate lobbying in the EU”⁴より作成

2. 最新トピック

EU の影響力からロビイングが活発に行われ、また関心も高い分野がタクソノミー規制、気候変動対策、デジタル政策の 3 分野だ。そこで、それぞれについてロビイングがどのような影響を及ぼしたのか、上記団体の報告書や報道に基づき概要を紹介したい。同じロビイングでも分野によって利害関係が異なり、結果としてロビイングの構造もアプローチも異なることがうかがえる。

トピック① EU タクソノミー規則





EU 加盟国間で議論が大きく分かると同時に産業界も業界ごとに活発にロビイングに動いたのが、EU タクソノミー規則だ。EU タクソノミーとは、欧州が持続可能な経済を実現するに当たり、持続可能な経済に資するプロジェクトへの資本流入を促進するため、どのような経済活動が持続可能かを定義・分類しようとする制度である。この分類は将来的な金融関係の規制に影響を与え、機関投資家からの投資や融資の意思決定にも関わることから、業界団体や企業がタクソノミーの定義や規制の程度を巡って自業界に有利な条件を

⁴ <https://corporateeurope.org/en/researching-corporate-lobbying-eu>

引き出そうと動いた。環境関係のロビイングプラットフォームを提供する InfluenceMap が行った調査によると、特に活発に動いたのは農業、バイオエネルギー、ガス、そして水力発電の4分野の関連団体である。透明性登録簿を基に算出されたロビイングの経費は年間1億2000万ユーロを超え、950人以上のフルタイム相当のロビイストが活躍していると指摘している。

同報告書によると、農業関連団体の主な関心事は温室効果ガス（GHG）の排出削減目標であった。バイオエネルギー関連団体の関心事はバイオエネルギー原料の定義であった。TEG（欧州委員会テクニカル専門家グループ）が、バイオエネルギーの製造は、再生可能エネルギー指令（RED II）の「先進バイオエネルギー原料」の基準を満たす場合にのみ環境的に持続可能であると見なされるべきであると勧告したのに対し、より広範囲のバイオエネルギー原料を包含することを訴えた。ガス、水力発電でも規制するルールメーカー側と規制される側における攻防が激しくなっており、企業のインテリジェンス機能が事業リスク低減化の成否を分けることとなった。

図表4 主な業界とキーロビイスト団体、関心事

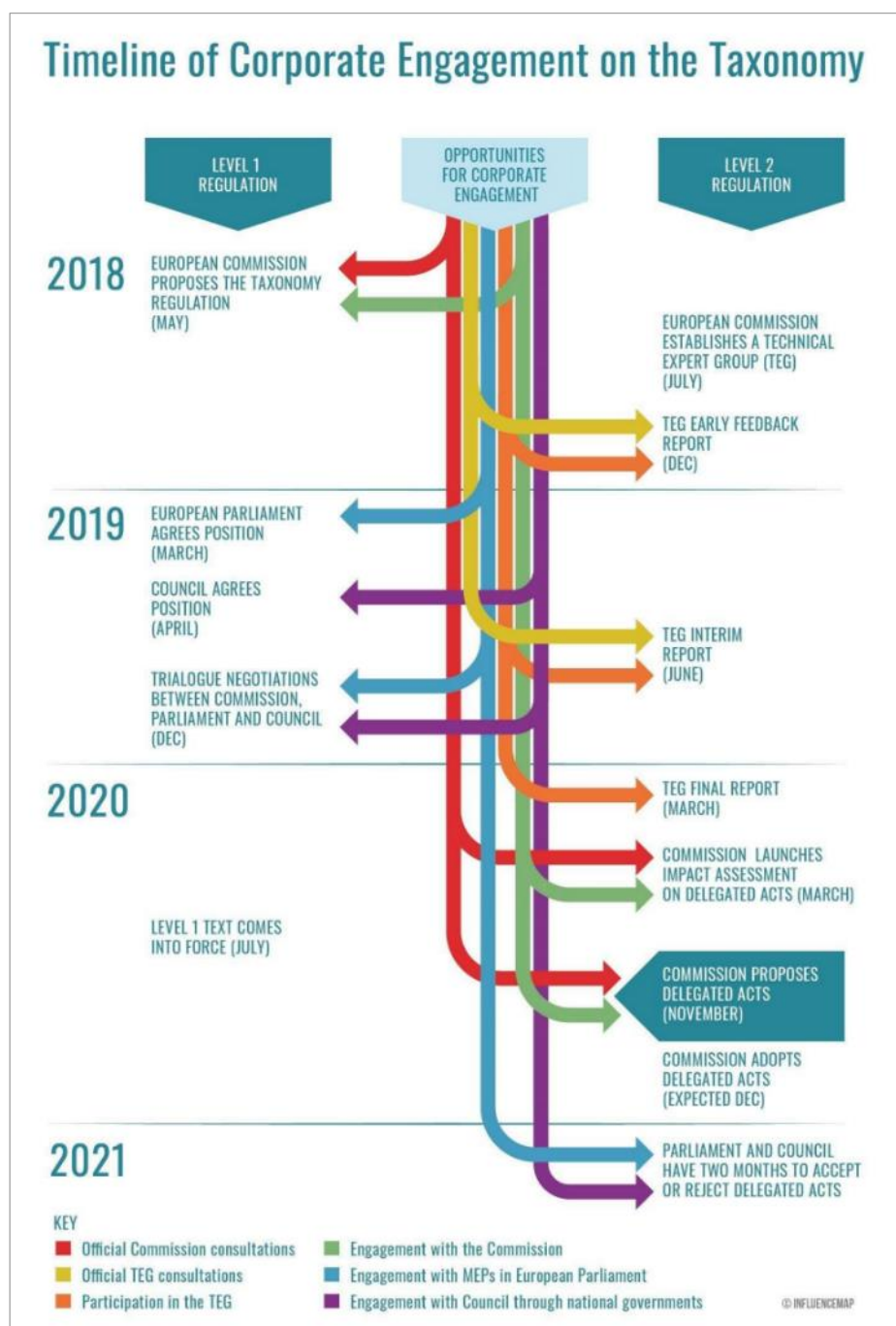
SECTOR	KEY LOBBYISTS	APPARENT CONCESSIONS IN DELEGATED ACT
 AGRICULTURE	COPA-COGECA and regional groups including the Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners (Finland)	Removal of declining GHG emissions benchmarks
 BIOENERGY	Numerous industry associations including Bioenergy Europe, the European Biogas Association and CEPF (forest owners)	Removal of requirement for bioenergy to be limited to advanced bioenergy feedstocks
 GAS	IOGP and Eurogas, with increasing engagement from companies	Maintenance of electricity generation threshold (but gas lobby continues to ramp up engagement)
 HYDROPOWER	Energy Norway, Finnish Energy and Swedenergy	Removal of the TEG recommendation to exclude small hydropower

DIVERGENCE FROM THE TEG RECOMMENDATIONS

- Significant weakening
- Some weakening
- Limited weakening but under significant pressure

出典：Influence Map “Lobbying on the EU Taxonomy’s Green Criteria”報告書 P4

図表 5 タクソノミーに関する企業活動のタイムラインと主な機会



出典：Influence Map “Lobbying on the EU Taxonomy’s Green Criteria”報告書 P7

なお、タクソノミー規制については、加盟国のエネルギー政策によって利害対立があり、それが産業界のロビイングとも相互に関連していた。特に原子力を主なエネルギー供給源とするフランスが、原子力を持続可能なエネルギーに含めるよう提案したことについて、他加盟国から批判が起きたことは大きく報道されている。

最終的に 2022 年 7 月 6 日の欧州議会において、天然ガスと原子力を持続可能な活動に含める EU タクソノミー委任規則案が事実上承認された。

トピック② 欧州気候変動対策

もう1つロビイング業界にとって大きな舞台となったのが気候変動対策だ。2021年7月に欧州委員会が提案した、2050年までに「気候中立」を達成するための欧州気候変動対策パッケージ「Fit for 55」について、欧州議会では2022年6月7～8日に関連法案の投票を行った。欧州委員会の提案当時から産業界のさまざまな反応があり、修正が重ねられてきた。

欧州気候変動対策パッケージはこれまで自由に取引が行われてきたカーボン・クレジット市場（欧州連合域内排出量取引制度、以下 EU-ETS）のルール変更、炭素国境調整メカニズム（CBAM）の導入、2035年までにゼロエミッション車以外の車の販売を終了する等野心的な目標を含んでいる。6月8日付 Politico 紙では、保守派がこれらの規制強化から産業を保護しようとし、一方左派は脱炭素化のペースが遅いことに難色を示したと報道している。この会議における投票により、気候変動対策の3項目が欧州委員会に差し戻されるという連鎖反応が起こっている。

同紙は翌6月9日付記事において、S&Dを含む中道左派の態度変容は重工業を中心とした産業界のロビイング活動の成果として挙げている。特に、自由な EU-ETS の恩恵を受けてきた産業界（鉄鋼、セメント、セラミック等重工業や発電所、航空会社等で EU の排出量の約4割を占める）の声は大きく、EU の鉄鋼協会 Eurofer は、提出法案は企業によるカーボン・クレジットへの投資費用が大きく、企業への負担が重過ぎることを指摘した。

トピック③ デジタル政策

昨年引き続きデジタル関係のロビイング活動も活発に行われた。特に対象となったのが2020年12月に欧州委員会より提案されたデジタル・マーケット法（the Digital Markets' Act、以下 DMA）およびデジタル・サービス法（the Digital Services Act、以下 DSA）である。利害関係者が多岐にわたり、また EU 域内企業にも大きな影響が予想された前述の2トピックスに対し、デジタル関係、特に DMA は実質的に米国系のテック企業が対象となることから、米国のビッグテックと呼ばれる5社らが主なプレイヤーとなり、EU 各機関に対してロビイングを行う形となった。EU 透明性登録簿に登録されているデータ（企業による自己申告）によると、ビッグテック5社は2020年から2021年にかけて EU のロビー活動への投資を増やしており、5社のみで年間約2700万ユーロ（約36億8,000万円相当）に上る。

一般的に、ロビイングの第1のタイミングは欧州委員会が提案を起草している段階だが、ビッグテックについては欧州委員会の提案が行われた後も、欧州議会および欧州理事会へのロビイングを行うとともに、積極的に「トリオログ（Triologue）」と呼ばれる三者調停の場を活用していることを Corporate Europe Observatory は指摘している。トリオログは政策過程の最後の段階で、欧州議会および欧州理事会が水面下で欧州委員会の

提案に対し調整を図る政治合意の場を指す。近年の法案は約7～8割がこのトリオローグを経て合意されており、政策過程として重要度を増している。

具体的には、DMAの規制の対象となるプラットフォームがより誘導広告などより専門的な内容について、法改正の結果、市場や消費者へ起こり得る影響の分析とともに具体的な文書の修正案を提示し、専門家会議やCEO等ハイレベルによる非公式の会合をセットする、参加権限のある各国政府に対して情報提供を行うなど、ロビイングを高度化している。

なお、テック5社は全体として協働しているわけではなく、それぞれに広告や透明性の要件、知的財産の扱い等、重視するテーマを抱えているのであるが、共通して、規制当局との制度化された対話の機会を求めている。市場に対して大きな影響を持つ大企業にとっては規制強化が大きな経済的損失に発展する可能性がある。事業環境リスク抑制に向けて規制当局との“対話”は極めて重要な役割を担っている。


3. 今後の展望と日本への影響

EUの政策主体としての影響力が大きくなるにつれ、欧州域内で活動する企業はもちろん、域外の企業もEUの動向は無視できないものとなっている。加えてEUの政策過程の長期化・複雑化により、本レポートで紹介した事例が象徴するように、それに対応するロビイングも同様に長期化し、またアジェンダも高度化している。

テーマや規制の内容によってステークホルダーの関係は複雑に入り組み、アプローチ先も内容もタイミングによって変わるため、1つ特定の団体に所属していれば最低限の情報が入ってくる、というものではなくなっている。透明性登録簿においてインハウスや業界団体のロビイストの登録数が増加しているのは、こうした高度化の傾向と無縁ではないだろう。

トレンド③で見たように、企業側も制度化された対話の機会創出を求めている。EUが野心的な目標を掲げるだけでなく実行性を考慮する必要があるのと同時に、企業にも社会的責任を果たすことがますます求められ、そのためには対話の機会が重要だ。Corporate Europe Observatoryを中心とした民間外部監視機関が指摘するのは、EUの政策形成過程の透明性の向上、および資金力のある企業や団体に限らずNPO/NGOや研究機関等へ開かれた対話の機会の必要性である。

欧州で活動する日本発のグローバル企業にとって、ステークホルダーの意見を擦り合わせていくロビイング活動の重要性は今後さらに高まっていくだろう。業界団体の先にある社会やグローバル市場も含めた視座からロビー活動を捉え直し、パブリックアフェアーズの戦略性を問い直さなくてはならない。よってパブリックアフェアーズ戦略立案に向けたインテリジェンス機能の強化はサステナブル経営の要だと企業側は認識すべきである。



〒105-7001
東京都港区東新橋 1-8-1

株式会社電通 PR コンサルティング
パブリックアフェアーズ戦略部
欧州動向分析レポート担当
n-atari@dentsuprc.co.jp

TEL: 03-6263-9000 (代表)
URL: <https://www.dentsuprc.co.jp>