

欧州動向分析レポート

Europe Trend Update Vol.3

EUの政策形成過程とロビイング

EU Policy Making Process and Lobbying



Dentsu Public Relations Inc.

July 2021

Contents

1. EUの政策アクターと政策形成過程	3
2. EUのロビイング規制	6
3. 加盟国のロビイング規制	7
4. ロビイングのケーススタディー – テック企業によるロビイングの現状	7
5. 今後の展開	10

- 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

欧州連合（以下、EU）は 2021 年 5 月現在、27 カ国が加盟する超国家組織である。設立された当初は EU 域内の個別の政策に役割を發揮してきたが、近年は EU レベルでのルール形成が大きな影響力を持つようになってきている。さらにはルール形成が国際競争の主戦場となることもあるため、政策アクターとしての EU、そして EU の政策形成過程に対する関心は強まるばかりである。COVID-19 を巡る政策においても、ワクチンの共同調達や国境を越えた旅行に関する規制など、EU の動向を理解せずに加盟各国の状況は理解できない。

そこで本レポートでは改めて EU の政策形成過程を概観するとともに、大きな役割を果たしているロビイングについて透明性確保を巡る規制の状況と、近年大きな関心事となっているデジタル関連政策におけるテック企業のロビイング活動についてレポートする。

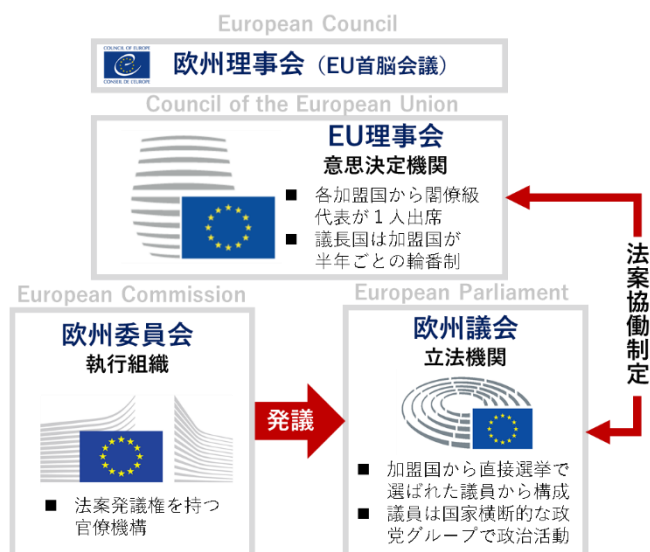
- EU は主に 10 の分野（経済・財務／農業・漁業／競争力／外務／一般／教育・青少年・文化・スポーツ／雇用・社会政策・保健・消費者問題／環境／司法・内務／運輸・通信・エネルギー）で、加盟国の政策に影響を及ぼしている。近年その関与は拡大しており、加盟国・分野によっては国内法の約 80%が EU 法由来であるとの報告もある。
- EU の立法過程においてロビイングは重要なツールとされている。そのため、「EU 透明性登録簿（Transparency Register）」でもって、透明性確保が志向されている。2021 年 5 月 14 日現在、登録されている組織は 12,564 あり、申告されているロビー活動費は年間約 16 億～24 億ユーロ（約 2100 億～3100 億円）に上る。
- ここ数年、ロビイング活動が飛躍的に増大したのがデジタル・テック分野である。EU がデータ保護やデジタル経済の規制で大きな存在感を示していることが要因であり、EU でのロビー活動費支出額上位 10 社のうち 3 社をハイテク企業が占める。中でも Google は年間 575 万ユーロ（約 7 億 6000 万円）の支出を申告しており、2014 年比 360%増となっている。
- ロビイングは企業による直接的な活動に加えて、業界団体、シンクタンク、コンサルタント会社といった第三者機関を通じて多角的に行われるのが通例である。また、EU 機関を対象としたロビイングだけでなく、個別の加盟国に対してもロビイングが行われる。
- EU 主導での戦略および立法の調整は引き続き行われるが、Brexit に象徴されるように加盟国間の立場や意見の隔たりもあり、審議は長期化の傾向にある。幅広いステークホルダーが、EU や各国政府の動向などを見極めつつ、ルール形成に参画していく意義は大きい。

1. EU の政策アクターと政策形成過程

EU の政策アクターと政策ツール

EU の政策アクターは EU 理事会 (Council of the European Union)、欧州議会 (European Parliament) および欧州委員会 (European Commission) の三者で構成される。

EU 理事会は、EU の主たる意思決定機関である。各加盟国から閣僚級の代表が 1 人ずつ出席し、議長国は加盟国が半年ごとの輪番制で務める。政策分野ごとに 10 の異なる形態 (configurations) で会合が開かれ、それぞれ経済・財務／農業・漁業／競争力／外務／一般／教育・青少年・文化・スポーツ／雇用・社会政策・保健・消費者問題／環境／司法・内務／運輸・通信・エネルギーに関する審議などが行われる。



欧州議会は、加盟国から直接選挙で選ばれた議員定数 705 人¹からなる立法機関だ。EU 市民を代表し、EU 理事会と協働で法案の制定に当たる。欧州議会のほとんどの議員は国家横断的な政党グループに所属し政治活動を行う。

最後に欧州委員会は、三者のうち唯一法案の発議権を持つ執行組織であり、40 の部局 (総局およびその部署) からなる官僚機構である。欧州委員会の発議に基づき、欧州議会および EU 理事会が立法化を行う。

なお、これら以外に加盟国の元首および常任議長、欧州委員会委員長で構成される欧州理事会 (European Council) も存在する。この欧州理事会 (またの名を EU 首脳会議) は、立法権などはなく、EU 全体の目標や目標達成のためのアジェンダを示すのが主な役割で、原則年に 4 回開催される²。

ちなみに EU と加盟国の責任および権限の分担は、2009 年に発効したリスボン条約に定められている。大別すると、EU が単独で権限を行使する分野、EU と加盟国が権限を共有する分野、主に加盟国が責任を負い EU が支援する分野、加盟国の分担責任を EU で調整する分野、加盟国と EU が共に行動する分野がある³。そして加盟国は、条約に基づき国家主権の一部を EU に移譲し、EU 法が及ぶ範囲においては主権を行使しない。

¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_en

² European Council Overview https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_en
「欧州理事会について教えてください」 EU MAG <https://eumag.jp/questions/f0417/>

³ 「EU と加盟国は権限をどう分担していますか？」 EU MAG <https://eumag.jp/questions/f0613/>

欧州議会および EU 理事会で採択された立法文書は EU 法となり、その拘束力や適用方法に応じて加盟国に影響を及ぼす。EU 法は、一次法と呼ばれる条約とそこから派生する二次法からなり、加盟国の国内法よりも優先される。二次法は「規則 (regulations)」「指令 (directives)」「決定 (decisions)」「勧告 (recommendations)」「意見 (opinions)」から構成される。中でも規則と指令は、全加盟国に対する拘束力を保有。規則は EU 域内で自動的に適用され、指令は加盟国の国内法へ置換されて適用される。さらに、加盟国が指令を国内法に完全かつ正確に組み込んでいるかは、欧州委員会によって検証され、その結果は毎年 EU 法の適用状況の監視に関する年次報告書⁴として公表される。

EU の関与の拡大

1988 年、ドロール欧州委員会委員長（当時）は、10 年以内に加盟国における経済・財政・社会政策に関係する法の 80%が EU 由来のものになるだろうと予測した。しかし、2010 年に発表された英国下院ライブラリーのレポート⁵によると、加盟国における EU 法に基づく国内法の割合は、約 6%から 84%までばらついている。どの程度の関与まで対象に含めるかによって数値は前後するため、現在に至っても統一的な数値はないが、EU の役割と政策分野が拡大するにつれ、加盟国への影響が増しているという点は実態としてあるようだ。実際、Brexit を巡る議論の過程では、EU の関与が英国の自由な政策立案を妨げているとして政治論争になった⁶。

EU の立法過程および影響力行使

加盟国に影響を及ぼす EU の立法過程はどのようなプロセスで進められ、またどのように EU 市民およびステークホルダーの意見が反映されているのか。

EU の公式ウェブサイトでは、法案が作成される前段階の市民参加の方法として三つの手法が説明されている⁷。一つが EU 市民による署名活動である。1 年以内に最低 7 カ国 100 万人以上の EU 市民による署名を集めれば、欧州委員会に行動を促すことができる。二つ目が、欧州議会議員へのロビイングだ。発議権は欧州委員会に限られるが、議員へのロビイングを通じて、議会が欧州委員会に法案の提出を要請するプロセスを開始することができる。また、議会の委員会が独自の報告書を作成するよう要請することもできる。報告書が議会によって承認されれば、欧州委員会に新しい提案を提出するよう圧力をかけることにつながる。三つ目の選択肢として、議会に対する請願権も認められている。

⁴ 2019 Commission report and factsheets on monitoring the application of EU law
https://ec.europa.eu/info/publications/2019-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en

⁵ How much legislation comes from Europe?, House of Commons Library Research Paper 10/62, 13.10.2010

⁶ Reality Check: How much UK law comes from the EU?, BBC, 08.06.2016 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36473105>

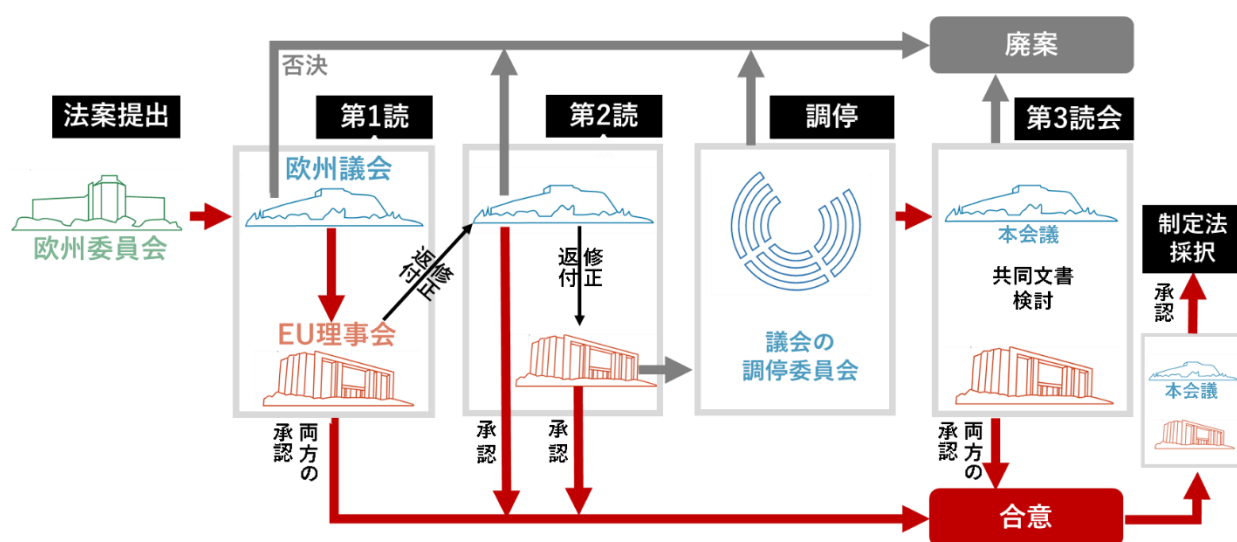
⁷ https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_en.html#step1-citizeninvolvement

新しい提案に意義が認められれば、欧州委員会が発議のための作業を行うことになる。欧州委員会は提案の作成に当たり、EU域内で活動する企業やNGOを含む利益団体から幅広く意見を聴取する。パブリックコメントという公的な意見募集に限らず、それ以前の段階から公式／非公式での折衝が行われており、欧州委員会に対するロビイングが行われているのが実態だ。政策の方向性が決定される前段階ではグリーンペーパーやホワイトペーパーといった政策レポートが公表される。こうしたところから政策の方向性を探っていくことが可能である。

立法文書がEU理事会へ提出されると、「rapporteur（報告者）」（各議会委員会で当該立法文書を担当する議員）は、「shadow rapporteur（影の報告者）」（各政治グループから任命される議員）を窓口に関係する政治グループから意見を収集する。よって審議に影響を与えたい場合、ロビイスト等は各委員会の「影の報告者」、または欧州議会議員に意見を提出することになる。本会議での修正案は、担当の議会委員会、政治グループ、または賛同する最低36人の欧州議会議員（議会構成員の20分の1）のみ提出権が認められている。

欧州議会での第1読会（first reading）と呼ばれる審議の後、EU理事会での第1読会に移る。双方において賛成多数で可決されれば提案はこの段階で可決される。第1読会で合意に至らない場合には第2読会、第2読会で合意に至らない場合には議会に設置される調停委員会での調停を経て第3読会が行われる⁸。いずれかのプロセスで合意された場合には、欧州議会は共同文書を検討し、本会議での採決にかける。共同文書が議会および欧州理事会で承認されると、制定法が採択される。なお、欧州理事会の態度決定に当たっては、

EUの立法過程



出典：EU公式HPのOrdinary legislative procedureを基に作成

⁸ 2014～2019年の立法期間中、提案の89%が第1読会で合意された。なお2009～2014年の立法期間では85%、2004～2009年では72%、1999～2004年では29%であり、以前に比べ大多数が第1読会の段階で決定されているといえる。一方審議期間は長期間の傾向にあり、欧州委員会の提案が第1読会で採択されるまでの平均期間（公表から最初の法律の採択後の署名まで）は、2014～2019年の立法期間では18カ月弱かかっているのに対し、2009～2014年の期間では17カ月、2004～2009年の期間では16カ月、1999～2004年の期間では11カ月であった。

理事会を構成する各加盟国のスタンスも影響する。このため EU の政策といえども、加盟国政府に対するロビイングも行われるのが実態である。

2. EU のロビイング規制

政策形成過程においてロビイングが一定の影響力を持つため、透明性確保のための試みは大きな関心事となっている。その中核となるのが、2011 年から欧州委員会と欧州議会が共同で行っている「ロビー透明性登録簿 (lobby transparency register) ⁹」である。2021 年 6 月末日現在登録されている組織は 12,671 あり、申告されているロビー活動費は年間約 16 億から 24 億ユーロ (約 2100 億円から 3100 億円) である。しかし、これらの数字は実際に行われているロビー活動の一部にすぎない。透明性登録簿への登録は任意なのである。

欧州委員会は 2016 年 9 月、透明性登録簿の改善案および登録の義務化を提案。透明性登録簿を欧州理事会にも拡大し、ロビイングに当たる全ての面会を公表するなど、運用を強化することなどを求めた。欧州議会と欧州理事会がこの提案を受け入れなかったため、約 4 年間の交渉を経て、2019 年 1 月に欧州議会のみがロビー透明化規則を導入。これにより、報告者、影の報告者、そして欧州委員会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。一方で、公表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るため、不十分との批判もある。新制度の導入以来、48%の欧州議会議員が合計 12,794 件のロビー会合を公表しているが、52%の議員は公表していない。また、欧州議会の公開システムは EU の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ある。

欧州理事会は、引き続きロビーの透明性確保に関する義務を負っていない。近年、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を公表したり、EU 理事会議長国の期間とその前の 6 カ月間の大使の会合の公表を約束したりと、進展はしている。しかし、欧州委員会および欧州議会よりも後れを取っているのが実情だ。

なお透明性登録簿で“Japan”をキーワードに検索すると、2021 年 6 月現在では 77 団体が登録されている。登録が最も古いのは 2008 年 12 月のトヨタモーターヨーロッパであり、2009 年 2 月に在欧日系ビジネス協議会

(JBCE) が続く。この他に独立行政法人日本貿易振興機構 (JETRO) といった政府機関、一般社団法人日本経済団体連合会 (経団連) や一般社団法人日本自動車工業会 (JAMA) 、

ロビー透明性登録簿に登録している日本企業・団体の一例

自動車	トヨタ、ホンダ、マツダ
電機	三菱電機、パナソニック、NEC、キヤノン
通信	楽天グループ
食品・飲料	味の素ANG、JTインターナショナル、ピーエムサントリー
製薬	武田薬品工業
金融	みずほ銀行、MUFG、野村ホールディングス
商社	住友商事
業界団体	経団連、自工会、在欧日系ビジネス協議会
政府機関	JETRO

出典：EU Transparency Register を基に作成

⁹ Transparency Register <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

一般社団法人日本化学工業協会（JCIA）といった業界団体の他、特定の業種としては自動車、電機、食品・飲料等が多い。

3. 加盟国のロビイング規制

透明性確保は、加盟国レベルにも求められている。しかし加盟 27 カ国のうち、ロビイングに関する規制を導入している国は限られている。そもそも世界レベルで包括的なロビイングに関する規制を既に導入しているのはオーストラリア、オーストリア、ブラジル、カナダ、チリ、フランス、ジョージア、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、イスラエル、リトアニア、北マケドニア、モンテネグロ、ペルー、ポーランド、スロベニア、台湾、英国、米国であり、EU 加盟国は 8 カ国（国名に下線）にとどまる。

国レベルでロビー活動を規制する包括的な法律を採用している数少ない EU 加盟国の一つがフランスである。フランスの透明性登録簿は、2017 年 7 月にマクロン政権下で制定。ロビイストは、支出した金額、目的、そして地域、国、EU レベルのどの決定に影響を与えるために行われているロビー活動なのか等、重要な情報を開示することが義務付けられている。

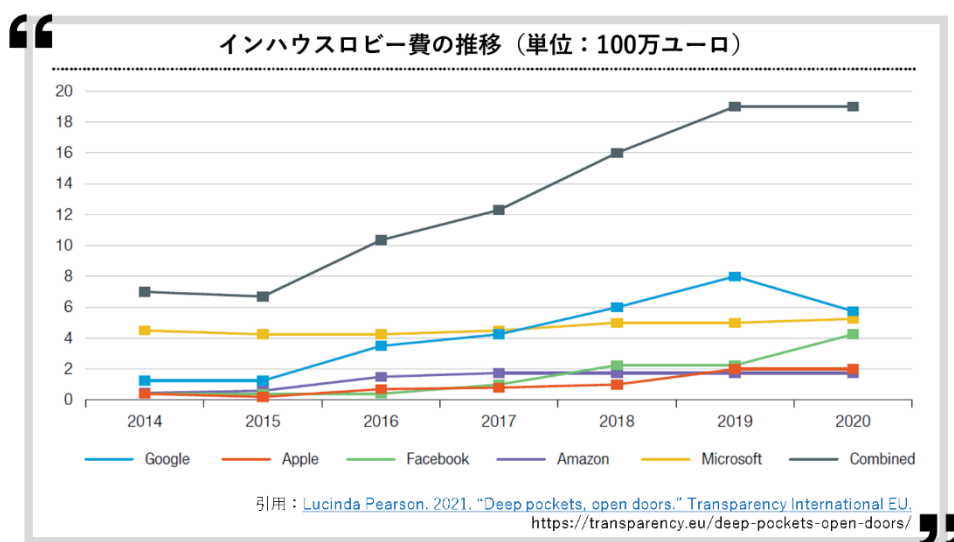
4. ロビイングのケーススタディー – テック企業によるロビイングの現状 –

近年 EU に対して積極的にロビイング活動を行っている業界といえば、テック企業が挙げられる。2015 年 3 月に EU デジタル単一市場（Digital Single Market）戦略が発表されて以降、EU がデータ保護やデジタル経済の規制で大きな存在感を示しているため、Amazon.com、Apple、Facebook、Google、Microsoft などは、ロビー活動に多大な資源を投入している。ここでは国際 NGO 組織トランスペアレンシー・インターナショナル（Transparency International）の EU ブランチが 2021 年 2 月に発表したレポート「Deep pockets, open doors – Big tech lobbying in Brussels」¹⁰に基づき、テック企業のロビイング事情について概観する。当該レポートでは、EU および各国レベルでのロビー活動に関する公開データを用いて、テック企業が EU 関係機関に働き掛けるために取った多層的なアプローチを分析している。

¹⁰ Transparency International EU report on big tech lobbying in Brussels reveals higher spending and inadequate rules <https://transparency.eu/deep-pockets-open-doors/>

増加する規模

EU デジタル単一市場戦略以降、ビッグテック企業による EU 機関へのロビー活動が急増。ブリュッセルでのロビー活動費支出額上位 10 社のうち 3 社はハイテク企業が占める。中でも Google は年間 575 万ユーロ（約 7 億 6000 万円）の支出を申告しており、2014 年比 360% 増となっている¹¹。次に支出額の多い Apple は、2014 年には年間約 40 万ユーロであったが、現在では年間約 200 万ユーロを申告している。



2014 年以降、欧州委員会の高官が参加したと記録されているハイレベルのロビーミーティングは 3 万件以上に上る。ユンカー委員会（2014～2019 年）の下では、デジタルに関連した会合が 3,363 件登録されており、登録数が最も多い政策分野となった。2019 年 12 月に就任したフォン・デア・ライエン委員会でも、これまでに開催された会合のうち 20% がデジタル関連と、この傾向は続いている。ハイレベルのミーティング数では Google、Microsoft、Facebook がトップ 3 を占めた。2020 年は、COVID-19 関連とデジタルサービス法が、テック企業のトップテーマとなった。これらに続いたのが、「虚報、偽情報（misinformation）」である。

なお、ユンカー委員会の下で行われた、デジタル問題に関するロビー会議の 84% は、企業の利害関係者によって行われたものであり、市民社会の声はほとんど聞かれなかった。フォン・デア・ライエン委員会の下では 75% となっており、依然として企業重視である。

欧州議会議員が公開している計 12,794 件のロビー会議のうち、Google が 50 回、Facebook が 40 回、Microsoft が 28 回、Apple が 18 回、Amazon が 17 回と続く。主なロビー活動のテーマは、デジタルサービス法、人工知能、「E-evidence」である。一方、前述の通り 52% の欧州議会議員が会議を申告していないため、欧州議会に対してビッグテック企業が全体でどれだけのロビー会議を行ったのかは不明である。

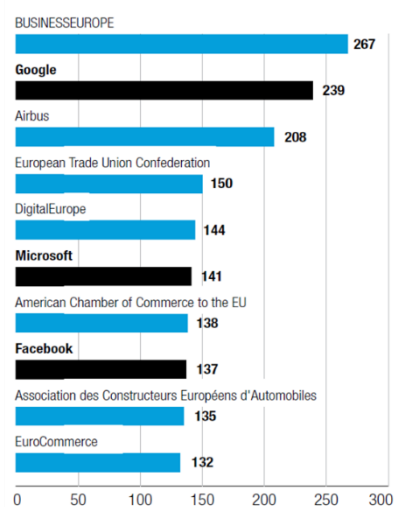
¹¹ Facebook quadruples spending on lobbying in Brussels, Irish Times, 10.07.2020
<https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/facebook-quadruples-spending-on-lobbying-in-brussels-1.4300460>

多角化するアプローチ — 業界団体を通じたロビイング

企業は直接的なロビイング活動に加え、業界団体、シンクタンク、コンサルタント会社などを通じた活動も行っている。Amazon、Apple、Facebook、Google、Microsoft の5社は、計66の団体に加盟していると表明。

直接的にデジタルに関連しない組織や団体も、透明性登録簿に登録されたデータによるとビッグテックに関心を抱いている。その代表格は在EU米国商工会議所（AmCham EU）だ。ユンカー委員会の下では、同会議所が実施したハイレベル会合の約4分の1がデジタル単一市場に関連する政策についてのものであった。

欧州委員会とのロビー会議実施企業・団体トップ10



引用：Lucinda Pearson, 2021. "Deep pockets, open doors." Transparency International EU. <https://transparency.eu/deep-pockets-open-doors/>

多角化するアプローチ — 加盟国を通じたロビイング

加盟国に対するロビイングも積極的に行われている。とりわけデジタル関連施策については、アイルランドおよびフランスの存在感が大きい。

トランスペアレンシー・インターナショナルは、ビッグテック企業がアイルランドでの活動をブリュッセルへのロビー活動のゲートウェイに利用していると指摘¹²。2015年から実施されているアイルランドのロビー登録には、2,112件の詳細な記録がある。そのうち235件がApple、Amazon、Facebook、Google、Microsoftによる申告だが、36%がEUの法律や政策に関するものであった。Googleだけを見ると、申告した活動のうち54%がEUの政策に関連しており、同業の中で最もEUを重視していることが分かる。それに次ぐFacebookも活動の40%がEU政策に関するもので、主な関心分野はEUのデータ保護規制と著作権である。

フランスの透明性登録簿によると、5社が登録した99件のロビー活動（在EU仏代表部の職員に対するロビイングは除く）のうち29件がEUレベルの政策に関わるものであった。内容は、データ保護や著作権、その他EU指令に具体的な懸念を示すロビイングであった。フランスの透明性登録簿では、登録者が所属する団体、シンクタンク、NGOの申告も求められているため、ビッグテック企業が参画する関連団体も併せて知ることができる。この結果、Tech'in France、Syntec Numérique、在仏米国商工会議所といった約20

¹² アイルランドはEU内で最も低い法人税制度等を活用してビッグテックの誘致を進めており、Apple、Facebook、Googleが欧州本部を構えている。

の関連団体が別途 359 件のロビー活動を展開し、うち 11%が EU 政策に関するものであることが判明。もっとも、この報告は EU に関するテーマが主となる活動のみカウントしているため、実際には水面下でさらに接触が行われていることは想像に難くない。

活動費で見ると、5 社はフランス政府へのロビー活動に年間計 360 万ユーロ（約 4 億 8000 万円）支出していると申告。2017 年に登録が開始されて以来、227%増加している。最大の支出者は Microsoft の 100 万ユーロ（約 1 億 3 千 3000 万円）。登録開始以来、支出が最も増えたのは Amazon で、10 万ユーロから 80 万ユーロへと 8 倍に増加した。

5. 今後の展開

日本は政府レベルを含め、かねて EU の政策や規制について情報収集と対応を行ってきたが、2019 年の日・EU 経済連携協定（EPA）の発効も経て、規制協力も明文化された¹³。EPA の対象となる規制について、規制措置案の事前公表、意見提出の機会の提供、事前・事後の評価、グッドプラクティスに関する情報交換等を行うことが定められた意義は大きい。

しかし経済協定の対象ではなくとも、本稿で見てきたテック分野のように、EU レベルにおける戦略および立法が引き続き重要な意味を持つことは疑いがない。一方、Brexit や COVID-19 からの復興基金を巡る議論に象徴されるように、加盟国間の立場や意見の隔たりにより審議は長期化の傾向にある。このため、業界団体や日本企業を含む幅広いステークホルダーが、特に EU だけでなく、各国政府も含めてその関係を慎重に見極めつつ、ルール形成に参画していく意義はますます高まっている。

その際、EU および各国の透明性登録簿およびロビイング規制の動向を踏まえることは社会的責任を果たす上で重要な留意点となるだろう。ESG の進展もあり、水面下で自社の利益だけにとらわれた行動をすることは、単なるレピュテーションリスクにとどまらず、経営上のリスクとなり得ると認識したい。

¹³ 日 EU 経済連携協定（EPA）に関するファクトシート（PDF）
https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ie/page22_003091.html

The top portion of the page features a close-up, angled view of the European Union flag, showing the blue field with yellow stars. The flag is set against a light blue background and is partially obscured by a dark green diagonal shape that runs from the top right towards the bottom right of the page.

DENTSU PUBLIC RELATIONS

〒105-7135
東京都港区東新橋1丁目5番2号
汐留シティセンター35階

株式会社電通パブリックリレーションズ
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
info@dentsu-pr.co.jp

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