



ブリュッセル発

外務省 欧州連合日本政府代表部 一等書記官 おおうち こうじ
大内 康次

1. はじめに

2012年6月より欧州連合日本政府代表部に赴任しています。欧州連合（EU）は、2009年のリスボン条約発効後、単なる地域を超えた存在になったものの、独立国ではないので、公館の名称も大使館ではなく代表部と称していますが、特命全権大使を筆頭に当地における日本の顔として機能しています。

ブリュッセルはベルギー王国の首都でもあり、EUの拠点でもあり、NATO（北大西洋条約機構）の本部所在地でもあります。現に、米国はそれぞれに3名の大使を宛てていますが、日本は在ベルギー大使館がNATO関連業務を行いますので大使は2名です。ベルギーというそれほど大きくない国の、人口100万人程度のブリュッセルという街が、国際的な色彩を帯びている理由の多くは、ここがEUの拠点であることによっています。そこに、この国が持つ外交的なしたたかさを読み取ることができるかもしれません。

私は在ベルギー大使館に勤務しているわけではありませんが、ブリュッセルという都市が持つ特異性も、日本人には新鮮なものに映るようです。ベルギーは、言語や地域により重層的に分かれた連邦国家であり、とりわけフラマン語（オランダ語の一種）とフランス語の話者により大きく南北に分断されています。ブリュッセルは、フラマン語話者の多い北部に孤島のように位置する特別行政地域ですが、住民のほとんどがフランス語を話す「ねじれ現象」が続いており、民意の形成やインフラ整備等に少なからぬ弊害を及ぼしてきました。私も、フランス語を話す店員から日用品を買い、フラマン語を話す学生に道を聞き、英語を話すEU職員と仕事をし、日系企業の知人と食事に行くといったことを日常的に行っており、公道には欧州各国のナンバープレートを付けた車が行き交っています。こうした環境を所与として行われているEUの政治・行政も、日本のような国から見れば、よく言えば多様でダイナミック、悪く言えば複雑で不透明なものに見えるでしょう。

2. EUについて

EUの構造を規定するリスボン条約においては、基本的に、

欧州委員会が法案や予算案を提出し、これに欧州議会及び理事会が同意して初めて機関決定が行われる仕組みになっています。また、政策分野に応じて、EUが排他的に権限を持つもの（ユーロ圏の金融政策や共通通商政策など5分野）、EUと加盟国が権限を共有するもの（エネルギーや運輸等の経済政策、一部の社会政策など。情報通信も該当）、EUが加盟国を支援・補充するもの（文化、教育など）その他に分かれており、メディア政策のように経済と文化が混交した分野は、EUに権限があるのかないのかが常に論点になります。

ニュースで「EU、ヨーロッパ連合は～」という原稿とともに紹介される建物（写真）は、ベルレモンという欧州委員会本部で、加盟国数を表す28本の旗がはためき、欧州委員（閣僚）28名とその官房職員などが執務を行っています。欧州委員会は、あくまでEU法とEU予算の執行機関であり、加盟国から独立した存在ですが、EUが拡大するたびに新規加盟国出身の欧州委員や職員の数を増やしてきました。欧州委員に、官房部長という10名程度の補佐官的な職員と、総局長（次官級）以下のスタッフ職員が付く組織体系を有していますが、職員各人の役割は明確に分担されており、私が接していて、役職にかかわらず仕事しているという意味でフラットだと感じることもあれば、担当以外のことは一切関与しないという意味で官僚的だと感じることもあります。

欧州理事会というのは、あまり聞き慣れないかもしれませ



写真、ベルレモン



んが、加盟国の首脳から成る合議機関であり、EUサミットとも呼ばれます。事務局はベルレモンから道を挟んだ向かいにあります。個別の政策分野に応じて、閣僚レベルから成るEU理事会（例えば、外務理事会であれば各国外相）がありますが、そう頻繁に28加盟国の首脳や閣僚を集めることもできないので、ブリュッセルにいる加盟国常駐代表がコレベルという委員会を設置し、特定の政策についての調整を行うという構造になっており、そのおかげで、当地での情報収集がしやすいという側面もあります。EU理事会は基本的に多数決ですが、共通外交安全保障政策（CFSP）に関しては全会一致になります。EU理事会は6か月ごとに持ち回りで議長国を割り振り、各議長国が任期中の優先事項を決めて議論をリードできますが、EUとしての一体性や継続性を強化するため、欧州理事会については、現在は常任議長（いわゆるEU大統領）を設置しています。私は折節、加盟国常駐代表部の外交官やEU理事会事務局の職員から情報収集を行っていますが、ここでのキーワードは「十人十色」。個々人の見識や各本国政府の思惑が交錯しており、議論の全体像を見極めるのは容易ではありません。

欧州議会は、EU市民による直接選挙によって選ばれた欧州議員800名弱から成り、EU法や条約の審議を行います。本会議はストラスブールで開催されますが、委員会等はブリュッセル開催がほとんどです。民主的統制の強化を目指すリスボン条約において、立法過程に占める欧州議会の権限は強化されましたが、議会だけでは物事を決められないので、日本の国会をそのままイメージするわけにはいきません。欧州議会にも政党があり、各議員には出身国というラベルが貼られ、それでも奉仕する相手は「全EU市民」ですので、「欧州議員」としての立ち位置を確立するのは想像以上に大変なことなのかもしれません。

EUには、他にも、市民社会の代弁者とされる欧州経済社会評議会や欧州司法裁判所など様々な機関がありますが、情報通信政策をはじめとする経済政策を見る上では、上記3機関の力学を見通す「眼」が特に重要になってきます。

3. EUにおける政策形成

ブロードバンド普及促進のための政策を例に取ってみます。

欧州委員会の問題意識は、EU域内のブロードバンド普及率が日米に比べ低く、加盟国間で大きなばらつきがあるのは、国ごとに市場が細分化し規模の経済を発揮できていないことが主因であり、これを克服して欧州単一市場を実現するため

には、欧州事業者による国境を越えた投資活動や事業運営を促すべく、各国の通信規制を「望ましい方向」に統一することが必要であるというものです。欧州委員会が考える「望ましい方向」を象徴的に表しているのは、9月11日に公表された「欧州テレコム単一市場規則案」と呼ばれる法案です。ここでは、(1) 事業認可の域内統一（複数の加盟国で事業を行おうとする者は、拠点となる国から認可を得れば、その他の国でも事業運営が可能になる）、(2) 周波数政策の域内調和（欧州委員会が域内共通の割当て原則や利用目的を定める）、(3) 域内の国際ローミング料金の将来的な廃止、(4) ネットワーク中立性に関する初めてのEU法の創設（ブロッキングや帯域制御の禁止等）といったドラスティックな方策が掲げられています。

これに対する理事会すなわち加盟国の反応は、必ずしも肯定的ではありません。域内の規制を統合するということは、加盟国政府にとっては、既存の権限を手放すか、EU基準に沿って自国制度を改変するかのいずれかを意味しており、これらの政治的コストがそれにより得られる自国の便益によって正当化されない限り、簡単に首肯できるものではないからです。例えば、事業認可を統一すると言っても、A国にとっては、基準も仕様も異なるB国の認可や取消しといった行政行為を認証し、必要に応じて紛争処理や情報共有のための手続を創設しなければなりません。それによって自国への越境投資やイノベーションが実質的に促進されるのか、換言すれば、国ごとに認可手続が異なっていることが真に欧州単一市場の実現の妨げになっているのかについて客観的な立証がなされなければ、そんな政策にお付き合いするいわれはないことになります。こうした議論は、一見すると、単なるEU内の権限争いのように見えますが、本当に必要で合理的な政策であれば最終的に政治決着が図られることを考えると、大まじめに政策の費用対効果分析を行っているとも言えるわけで、（単純比較が難しいことは承知していますが）あえて言えば、日本よりも一層厚い議論の過程があるように感じています。

本法案については、バローゾ欧州委員長が各国首脳に対して早期採択を呼びかける書簡を送るなど強力な働きかけを行い、10月24日に開催されたEUサミットにおいて、早期採択への期待感が共有されたところですが、現任期中（来年4月まで）の採択には不透明さが残っています。

この法案に対する欧州議会の公式な反応は、本稿執筆時点では明らかになっていませんが、個別の欧州議員が多様な（時として矛盾する）アイデンティティに基づいて行動するこ



とが問題を複雑なものにしています。すなわち、ネットワーク中立性という通信事業者による通信管理の在り方を例にとると、EU市民の権利の番人であるという欧州議員の基本的原則に忠実であろうとすれば、利用者の権利保護を強化する法案は歓迎すべき動きでしょうし、他方、通信事業者から支援や働きかけを受けている欧州議員からすれば（現にそうしたケースは多いですが）、規制によるインターネットへの介入は歓迎すべきではない動きになります。そして、このいずれも一定の正当な利益を代弁しており、規制を志向しがちな欧州委員会や加盟国との調和を重視する理事会の視点から抜け落ちていることが少なくないのです。

例示にしては長くなりすぎましたが、欧州委員会が提出した法案を指して「EUとしては～」と語ることが、実はそう正確でもないということがお分かりいただけるのではないのでしょうか。私は単に、EUが国のようで国ではないという事実を繰り返したいわけではありません。上記のような立場の違いはありつつも、すべてのEU機関は、欧州単一市場を創設し、欧州全体の競争力を高め、欧州発の理念で世界をリードしようという大目標を共有し、その実現に向けた議論や調整に膨大なエネルギーを費やすことを全くいとわない人々の集まりだからです。このように、日本から見ればまるで条約交渉のような議論・調整を経てから出てくるEUの政策は、欧州という地勢特有の産物だったり、日本から見れば周回遅れの議論だったりすることもあります。きらりと光る結晶物のような鋭さを秘めていることも多く、うかうかしているわけにもいきません。

昨今、EUについては、経済面では欧州債務危機や失業率の増加等ネガティブなニュースを聞くことが多く、外交面では加盟国の意見を一致させることが難しい局面が増えていることもあり、どちらかという悩める存在として取り上げられることが多くなりましたが、一たびまともなれば、世界におけるEUの存在感を無視することはできません。とりわけ、EUと日本は、非関税措置を含む高い野心の実現を目指す経済連携協定の交渉を行っており、同時並行で行われている環太平洋パートナーシップ協定（TPP）交渉や環大西洋貿易投資パートナーシップ協定（TTIP）交渉とともに、日米欧の3極で一層高いレベルの貿易ルールや規制調和を実現する過程にあります。こうした中で、グローバルなルール形成や環境整備におけるEUの役割が再認識されるとともに、日本との有機的な連携が強化されることを、一外交官として期待し、微力を傾けているところです。

また、情報通信分野に限ってみても、欧州委員会と日本

政府（総務省）が、今年で20回目となる次官級政策対話等を通じて相互理解や具体的な協力（研究開発に関する日欧共同公募の実施など）を積み上げているほか、民間でも企業の相互進出、近年では特にクラウドや電子商取引に関する越境ビジネスの拡大が進展するなど、経済面での連携も強化されつつあります。

日本としてはEUから学ぶべき点は学び、EUと連携できるところは連携し、最終的には基本的な価値観を共有する信頼できる国際社会のパートナーとしての関係を強化していくことが肝要ではないかと考えています。

4. EUの通信トピック

情報通信分野においてEUが抱える政策課題には多様なものがあり、全てを網羅することは紙幅が許しませんが、ここでは限られたトピックをごく簡単に紹介することで、日本との違いなどを感じていただければと思います。

(1) ブロードバンド

公正競争環境の整備によるブロードバンドの促進という点では日本とEU（加盟国）の政策に大きな違いはありません。特に、欧州債務危機に端を発した予算削減のあおりを受け、2014年から7年間のEU予算のうち、情報通信分野への割当では総額10億ユーロ（約1300億円）にすぎず、インフラ整備はおろか、投資喚起も心もとない状況ですので、予算施策はほとんど期待されていません。

欧州委員会は、既存事業者による次世代アクセス（NGA）への投資を促進することが重要との認識を持っています。この点、通信総局（総務省に相当）は、規制（更には言えば既存事業者の株主）の予見可能性を高める観点から、メタル接続料の規制を緩和する提案を行ったり、上記「単一市場規則案」や線路敷設基盤の利用促進に関する規則案といった直近の法案により、欧州事業者がEU域内どこでもシームレスに事業を行える環境整備を目指したりしています。

他方、競争総局（公正取引委員会に相当）は、5億ユーザのEU市場に主要事業者が40以上存在することの弊害を認識しつつも（米国は3.3億ユーザに6事業者）、従来の合併規制の考え方との狭間で悩んでいるように見えます。競争総局は、1国当たり4主要事業者による競争を是としてきたため、昨年12月、オーストリアの携帯市場でハチソン子会社によるオランジュ子会社の買収により主要事業者が3に減る事態に接し、保有周波数の競争事業者への割譲などの厳しい承認



条件を付けました。同じことは、ドイツの携帯市場においても、テレフォニカ子会社によるKPN子会社の買収提案の審査で議論されるでしょう。

また、EUは供給側の政策のみを講じようとしているわけではありません。ブロードバンド回線への需要を喚起する電子商取引や動画配信の利用度合いにおいて、EUは世界から立ち遅れており、加盟国の間でも大きな格差が存在しています。これらを克服するため、域内における知財制度や電子署名・電子認証の枠組みなどを調和しようという議論が行われています。

(2) サイバーセキュリティ

エストニアに対するサイバー攻撃が世界的に注目されたように、EUにおいても早くからサイバーセキュリティ政策の重要性は認識されてきました。2004年にENISA（欧州情報ネットワークセキュリティ庁。本部ギリシャ）を設置し、加盟国間の情報共有や研究開発の推進等を行ってきたほか、2008年に重要情報インフラの保護に関する指令案、2009年に同行動計画を採択し、CERTの連携、演習の促進、国際協力といった活動をEUとしても進めてきました。

こうした中、EUは2012年以降、欧州委員会が「三位一体」と呼ぶ「新戦略」「研究開発」「産業連携」を通じて、サイバーセキュリティに対する政策面での優先度を高めています。「戦略」に関連し、欧州委員会は本年2月、サイバーセキュリティ戦略及び新法案（ネットワーク情報セキュリティに関する指令案）を公表しました。戦略文書は、サイバー事案の複雑化・深刻化を踏まえ、域内の対応能力や関連産業・技術の向上を図るとともに、EUの基本的価値観である

自由・平等等に立脚した国際的なサイバー空間政策を策定することなどをうたっています。新法案は、加盟国に対して、情報セキュリティ対策に関する一定の要件を設けることを求め、関係事業者に対してセキュリティ事案に関する報告義務を創設することを提案するものですが、この「関係事業者」が通信以外の重要インフラ事業者やプラットフォームレイヤの事業者を広く含んでいることから、大きな議論を喚起しています。

サイバーセキュリティは、EUが特に加盟国との関係を留意している分野の一つです。例えば上記ENISAについても、現在、時限設置（期限が切れるたびに延長）の諮問機関として基本的に位置付けられていますが、これを恒常設置したり、役割を拡大したりする提案については、これまでも加盟国の反対により日の目を見てきていません。CFSPを除く安全保障分野は加盟国の権限に属しますし、欧州の領土防衛（集団防衛）はNATOに委ねられていますので、EUとしては、上記のようなサイバーセキュリティ政策を進めるに当たっても、加盟国との調整を慎重に行いながら域内での調和を促進しています。

上記の他にも、個人データ保護・プライバシーやインターネット政策など、EUならではの価値観や政策決定プロセスによって特徴づけられている政策は多くあり、その動きは時折日本の主要紙で取り上げられるなど、多くの関心を集めています。

本稿がEUに対する理解の一助になれば幸いです。

（本稿は筆者の個人的見解です）