

欧州の首都ブリュッセルより

外務省 欧州連合日本政府代表部 一等書記官

さとう てるひこ
佐藤 輝彦



1. はじめに

私が赴任しているブリュッセルは人口約100万人であり、決して大都市ではないものの、「欧州の首都」とも称されており、欧州連合（EU）のほか、北大西洋条約機構（NATO）の本部が置かれている。政府機関関係者のほか、業界団体や民間企業のロビイストも多数活動しており、米国ワシントンDCに並ぶ世界でも有数の政治・行政の中心地となっている。

ブリュッセルはベルギー王国の首都でもある。ベルギーはヨーロッパの北西部に位置しており、ロンドンには列車で約2時間、パリには同じく列車で1時間半弱で行くことができ、まさにヨーロッパの要衝に位置している。人口は約1100万人、面積は約3万平方キロメートルであり、人口・面積とも日本の九州よりやや規模が小さい国になる。

ベルギーの特徴の1つとして、異なる言語・文化圏の集合体であることが挙げられる。北部（フランドルス地方）の公用語はオランダ語、南部（ワロン地方）の公用語はフランス語であり、更にごく一部の地域ではドイツ語が公用語になる。これを背景として、連邦政府の下に、公用語圏を基礎とする「共同体政府」、地域圏を基礎とする「地域政府」、更にその下に県やコミューン（区）等の地方行政機関が存在しており、かつ各々の機関が大きな権限を有しているため、非常に多層的な行政構造となっている。

2016年のEUとカナダの経済貿易協定（CETA）交渉においては、ワロン地域議会が本協定に反対してベルギー連邦政府に協定署名の権限を与えなかったため、調印のスケジュールが大幅に遅れ、当時は「一地方議会の反乱」としてメディアで大きく報道された。EUのお膝元であり国際色豊かなブリュッセルを抱えるベルギーの一地方議会によってEU全体が翻弄されたという事実は、ベルギーの複雑な行政構造だけではなく、EUの権限・ガバナンスのもろさを浮き彫りにしたともいえる。

2. EUの意思決定プロセスの特徴

EUは2009年12月のリスボン条約発効により、単なる地域の国際機関としての役割を超え、欧州の地域統合を新たなステージに押し上げる世界でも例を見ない唯一無二の存

在になったといえる。それゆえEUにおける意思決定の構造・プロセスは極めて独特であり、第三国である我々の立場からすると時に理解が難しいこともある。

日本のような一国の政府が立法等の意思決定を行う場合、多くのケースにおいて行政機関である内閣が法案を提出し、立法機関である国会での審議・採決を経て最終的に決定されるが、EUの場合、内閣に相当する欧州委員会、国会に相当する欧州議会に加えて、28の加盟国で構成され、EUの意思決定に最も大きな影響力を持っている理事会の存在がその独自性を際立たせているのではないかと考えている。

EUの立法プロセスは、法案提出権は原則として欧州委員会の専権事項になっており、欧州委員会から提出された法案を、EUの立法機関であるEU理事会（閣僚理事会）及び欧州議会が共同で採択している。EU理事会及び欧州議会における審議は、法案に対して単に賛否のみを示すだけではなく、条文の一言一句までチェック・修正が行われ、各々のポジションが決定される。多くのケースでは、最終的に欧州委員会・EU理事会・欧州議会による三者協議（トリオログ）が開催され、お互いの案の擦り合わせ（政治的な妥協を含む）を経て最終的な意思決定が行われる。

特にEU理事会での議論は案件によって千差万別であるものの、特に制度の調和による域内統合を推進するような法案については、明らかな具体的メリットがない限りは国内制度に与える影響をできるだけ最小限に抑え、欧州委員会への権限移譲を望まない加盟国がほとんどであり（時々自国の制度をEU域内全体に拡大することを目論んでいる加盟国もあるが）、28か国のコンセンサスを得るのは一筋縄ではいかない。

更に近年では欧州議会の政治的な影響力が増してきており、欧州議員の立場は出身国や政党等によって様々であるものの、総じてみればEU市民の代表として消費者保護・プライバシー等の基本的権利を守るという立場でその存在感を発揮しているケースが少なくない。また、751名の欧州議員の中には極めて専門的な知識を持ち、かつ政治力もある議員も増えてきている。

結果として、EUの立法プロセスは2年以上を費やすケー

スが多々あり（重要法案の場合は4年以上かかるケースもある）、非常に多くのステークホルダーが議論に絡んでいることから、お互いの力関係を把握しつつ、その意思決定の動向を見極めるのは容易なことではない。ただし、それは合意を得るための労力をいとうことなく非常に充実した審議が行われていることの裏返しともいえる。

3. 最近のEUを巡る課題

EUは、1957年のEUの前身である欧州経済共同体（EEC）の設立以降、コミュニティー（加盟国）を着実に拡大し、単一通貨ユーロの導入等をはじめとして、欧州統合の最大の推進力となってきた。

ところが、私の2015年夏の着任と前後して、ギリシャ債務危機、シリア内戦等を端緒とした移民・難民問題、2016年6月に国民投票が行われた英国のEU離脱（ブレクジット）等、EUを大きく揺るがす問題が立て続けに発生し、更に英国以外の加盟国においてもEU離脱を主張するいわゆるポピュリズム政党が台頭し、EUはかつてない大きな試練に直面した。

その主な要因の1つとして、一般市民との距離感が挙げられており、EUの官僚機構はエスタブリッシュメント（支配層）の象徴であり、閉鎖性が高いとの一般市民からの根強い批判があるといわれている。そこには、経済の自由化によるグローバリゼーションの利益は人々に決して平等に行き渡るものではなく、かえって貧富の格差の拡大をもたらしたという一般市民の意識が根底にあることから、EU及び加盟国のトップは、欧州統合による果実をできる限り多くの人々が享受できるようにこれまで以上に努力しているところである。

4. EUデジタル単一市場戦略

このような中、EUは欧州統合の具体的成果を一般市民に示すべく、様々な施策を展開しているが、その1つが「デジタル単一市場戦略」である。本戦略は、デジタル分野における加盟国間の制度的調和等を進め、制度の違いや地理的要因による障壁を取り除くことで、EU域内において統一的なデジタル市場を実現し、市民の利便性を高め、企業投資を活性化させて経済成長を目指すというものであり、ユンカー欧州委員会委員長の最優先政策課題となっている。例えば、2017年6月15日には、EU域内のモバイルローミング料金が一律撤廃され、一利用者である私自身も他国を訪れる度にその利便性を実感しているところである。

デジタル単一市場戦略は、電気通信規制といったインフラ分野のみならず越境電子商取引の活性化に向けた契約ルール・消費者保護ルールの調和化や付加価値税制の見直し、オンライン上の製品・サービスへのアクセスに対する地理的要因による不当なブロックの禁止、オンラインプラットフォーム規制、デジタルコンテンツの越境流通を念頭においた著作権制度の見直し、データの自由な流通の推進等、既にICTが現在の経済社会活動全体にとって重要なインフラ・ツールとなっていることを踏まえ、利活用面も含めて幅広い分野をターゲットとすることで域内統合を一層押し進めようとしている点が特徴である。

2018年1月現在、デジタル単一市場戦略関連では既に20本以上の法案が欧州委員会より提出され、そのうち10本程度が最終採択もしくは基本合意に達し、残りの法案についてはEU理事会及び欧州議会において審議中という状況である。EUとしては、2019年に欧州議会選挙及びユンカー欧州委員会委員長体制の任期切れが控えていることから、2018年末までに全てのデジタル単一市場戦略関連の施策について一定の結論を得ることを目指し、精力的に議論が行われているところである。

今後の見通しとしては、制度の調和化を目的とした電気通信規制や著作権制度の見直し等、より困難なアジェンダが未だ審議中であり、スケジュール通りに結論が得られるかどうかはトップレベルでの政治的な調整力が試されるだろう。また、データの自由な流通及びオンラインプラットフォーム規制の在り方については、北欧・東欧等を中心とするオープンな市場を志向する加盟国と、独仏等の規制を重視する加盟国との間でポジションの相違がしばしば見られており、ブレクジットによって独仏の発言力が相対的に高まることにより、最終的なアウトプットにどのように影響を及ぼすのか注目されるところである。

5. おわりに

2017年12月8日、4年以上に及ぶ交渉を経て、日EU経済連携協定（EPA）が交渉妥結し、世界的に保護主義が台頭する中において、自由貿易を進めるという強い政治的メッセージを打ち出すことができた。このようなグローバルなダイナミズムを直に感じられるブリュッセルで勤務できることに感謝をしつつ、本稿がEUに対する理解を深めていただく一助になれば幸いである。

（本稿は筆者の個人的見解である。）