

EUにおける成長戦略と ICT : 高齢化・高失業・低成長時代における電気通信事業の貢献と課題

研究代表者 井 上 淳 大妻女子大学 比較文化学部 准教授
共同研究者 な し

1 研究の目的・方法

本研究は、先進諸国が低成長、高失業、高齢化に直面するなか、成長と雇用を達成することができる政策環境（制度・政策設計）を検討したいという動機を出発点に、EU（European Union: 欧州連合）による ICT（information communication technology）を用いた経済成長・雇用戦略とその達成度および将来見通しを調査・分析した研究である。EU および加盟国は 2000 年に、知識基盤型経済への移行、持続可能な経済成長、社会包摂的な経済を達成するために中長期的な経済戦略であるリスボン戦略を発表した。ICT 産業は、サービス業、金融業とならんでその戦略達成を支える産業だとみなされ、成長や雇用への貢献が期待されていた。しかしながら 2000 年代の競争力、経済成長、雇用率にかかわる諸統計はリスボン戦略が掲げた目標には到達しなかった。2010 年、EU は新たな経済戦略である欧州 2020 戦略を発表し、競争力、成長そして雇用に貢献するよう、ICT 部門への投入を再び鮮明にうちだしている。

本研究は、一連の経済戦略において ICT がどのような形で競争力、成長、雇用に貢献すると考えられているのか、その結果として ICT 諸政策をどのように導入しようとしているのかを検討する。ゆえに、検討にあたっては、とりわけ EU の制度的側面に注目する。競争力、成長、雇用といった分野は本来、加盟国が権限を有している分野である。そのような分野で EU が近年取り組みを強めることにどのような示唆があるのか、とりわけ産業、研究開発、競争、成長、雇用といった諸政策における国家と EU の役割をどのように捉えているのかを分析することによって、EU と同じように少子高齢化、高失業、低成長に直面する先進国経済が ICT 部門を起爆剤にする際の示唆と課題とを究明しようとするものである。

本研究調査はその事業期間（1 年）を考慮して、EU における ICT を用いた成長・雇用戦略、とりわけその導入方法と、達成度（貢献度）および将来見通しの調査・分析を優先した。まず、リスボン戦略（2000 年）およびその中間見直し（2005 年）における EU の競争力、成長、雇用改善に対する姿勢と ICT 諸政策の位置づけを、既存研究および EU 公式文書を通じて把握した。EU が競争力、成長、雇用に対してどのような立場で臨んでいるのか、ICT 諸政策を通じてどのように ICT 部門強化から競争力や成長、雇用へとつなげようとしているのかを調査した。

つぎに、EU 内における成長や雇用に関するデータそして ICT 産業の発展と現況に関するデータを収集し、先の EU の成長戦略や個別政策が実際にどのような効果をもたらしているのかを把握しようとした。とりわけ、ICT 産業の展開と経済成長や雇用情勢との関連を分析するために、EU および加盟国の関係データを収集した。経済統計は主として EU 統計局（Eurostat）から収集したが、アメリカや日本といった EU 域外諸国との比較が必要な場合には、OECD による統計資料を活用した。

EU の政策情報と実際の統計情報を収集した後は、それらを総合して EU による成長・雇用戦略の達成度と課題について考察した。リーマン・ショックおよびギリシャ危機によって経済統計上の成長や雇用パフォーマンスが芳しくないのは自明のことではあるが、本研究調査の関心は 2000 年以降の ICT 関連政策が実際に競争力、成長、雇用に寄与するものだったのかを評価することである。とりわけ、ICT のビジネス利用が増え ICT 技術をもつ人材が産業に動員されない限り、ICT でこ入れによる成長や雇用は画餅となる。本研究ではリスボン戦略にはビジネス利用と人材動員への具体的な方策（制度）がなかったために成長や雇用への影響が限定的となったという仮定にたち、欧州 2020 戦略に端を発する近年の諸政策が制度的にリスボン戦略及び 2000 年代の諸政策から変更されていることを明らかにした。

2 研究の結果

2-1 2010 年代までの EU による取り組み

(1) 1990 年代：ICT への着手と成長、競争力、雇用への配慮

1990 年代、EU は(当時多くの加盟国で公益事業に位置づけられていた)電気通信事業にかかわる非規制化・自由化を通じて域内市場統合をすすめた。その一方で、日々進歩する ICT 産業に欧州レベルで(広域的に)取り組むことによって、競争力、成長、ひいては雇用につなげようとした。具体的には、EU の所管領域と運営方法を定めた基本条約(マーストリヒト条約)に汎欧州ネットワーク、産業政策、研究開発の条項をもうけ、バンゲマン報告にもとづいて情報インフラ整備、相互接続、知的財産、セキュリティなどに取り組んだ。

一連の事実は確かに EU が欧州レベルでの ICT 産業でこ入れに乗り出したように映る。しかしながら、基本条約の関連規定が定めるとおり、EU の役割は加盟国間の協調を調整することにどまっており、究極的な権限は加盟国側に残されていた。したがって、1990 年代の諸政策発表にもかかわらず、ICT 部門においてヨーロッパが国際競争力をつけた訳ではなく、それゆえに ICT の成長や雇用への好影響も限られていた。

その一方で、本来雇用や成長といった分野において権限をもたない EU に対して、それらへの取り組みを求める雰囲気も強まっていた。1990 年代末には主要加盟国において左派政権が誕生し、更改された基本条約(アムステルダム条約)には雇用の章がもうけられるなど、1990 年代後半以降の EU には競争力、成長そして雇用への取り組みが期待されはじめたのである。

(2) 2000 年代：リスボン戦略と ICT 関連諸政策による競争力、成長、雇用の促進

2000 年 3 月、EU と加盟国(欧州理事会)は、向こう 10 年の経済戦略であるリスボン戦略を発表した。リスボン戦略は欧州経済の強みと弱みとを分析したうえで、雇用向上、経済改革(イノベーション)、社会的結束のためにヨーロッパを知識基盤型経済にもとづいた、世界でもっとも競争力がありそしてダイナミックな経済にするための諸取り組みを掲げた。とりわけ知識基盤型経済を担うサービス業や ICT 産業が成長、競争力、雇用には欠かせないとして、技術開発や研究開発、先駆的なビジネスを発展させる土壌整備、ICT を既に活用している金融業(市場)のでこ入れを目指した。一連の取り組みに成功すれば、2010 年までに 3%の経済成長、70%の雇用率を達成することが可能であり、ヨーロッパ経済の成長だけではなく EU 市民に利益をもたらし、人々に投資し積極的な福祉国家を築く「欧州社会モデル」を創出すると見込まれていた(European Council 2000)。

リスボン戦略につづいて、ICT に特化した政策が発表された。まず、1999 年から構想されていた eEurope 計画のための行動計画である eEurope2002 が提案された。eEurope2002 は、より安価で高速で安全なインターネット環境を提供することを目的とし、この部門の競争を促進するために規制枠組を改善することを提案した。この文書では、ICT が成長や雇用に繋がるようにするためには、単に利用者を増やすことだけでなくこの産業を支える技術をもった労働者の数を増やすこと、e-コマースなどといった ICT のビジネス利用を促すことも必要だと強調された(European Commission 2000)。

eEurope2002 の継続計画として 2002 年に発表された eEurope2005 計画では、サービスやアプリケーションやコンテンツ事業を刺激することによって、前計画で到達した部分をさらに拡充する必要性がうたわれた。とりわけ、ブロードバンドの発展にヨーロッパが適応できるよう、たとえばインフラの改善、セキュリティ対策、サービスやアプリケーションそしてコンテンツ分野へのテコ入れを促した。さらに、電子政府、電子学習、電子診療、e-ビジネス、社会的包摂などを推進した(European Commission 2002)。

リスボン戦略は、戦略期間の折り返し地点である 2005 年に中間評価と見直しがおこなわれた。2005 年 3 月に開催された欧州理事会の結論文書では、成長と雇用に再焦点をあてて競争力の基盤を新たに必要があると強調され、知識基盤型経済へのテコ入れ、とりわけ教育や研究、イノベーションに力を入れることが必要だと指摘された。加盟国によるイノベーション政策、中小企業支援、ハイテク関連の起業支援、企業-大学間の共同研究促進が必要だとされ、加盟国間の相互操作性(interoperability)向上と制約(障壁)除去のためにも ICT の域内市場統合が不可欠であると強調された。結論文書では ICT 人材についても言及されており、人々の労働市場への参画や中退者の問題もとりあげられた(European Council 2005)。

この時期、EU は徐々に EU レベルでの ICT テコ入れにおける課題を認識しつつあった。すなわち、どれだけ EU 側で取り組みを発表しようとも加盟国が諸政策を導入しなければ成果があがらないこと、成長率において北米やアジアの競争相手から引き離されつつあり事態が差し迫っていること、ICT 製造・サービス部門、ICT の成長や雇用への貢献度においても EU は優位に立てておらず効果が上がっていないこと、欧州レベルでのオンライン接続の普及が必ずしもサービス発展や雇用につながっていないことが明らかになりつつあった。

この間 EU が加盟国間の政策収斂を期待した政策方式（後述）は限定的な効果しかもたず、成長と雇用のテコ入れのためにはよりダイナミックな手法が不可欠だと認識されるようになった（European Commission 2005a）。そこで欧州委員会は i2010 計画を発表し、リスボン戦略の残りの 5 年間で ICT への取り組みをさらにおしすすめた。

この計画は、情報社会やオーディオビジュアル・メディア政策に対する統合的なアプローチを構築するよう提唱しており、単一欧州情報空間（a single European information space）を創出するためにスピード、コンテンツ、相互操作性、セキュリティへの着手をうたった。日米に比べて EU には ICT 部門への刺激において改善の余地があること、イノベーション面で EU が競争力を失うリスクがあること、高速ファイバーでは韓国や日本に劣り、無線ブロードバンドではアジア諸国に追いつかれ、サービスやアプリケーションではアメリカに競争力で劣っていることを示しつつ、i2010 計画は ICT 適用をすすめて e-ビジネスのソリューションを追求し、イノベーションや研究への投資促進、研究開発の障害撤去を促した。EU が強調する「information society for all」という標語が象徴するように、このような取り組みは社会的結束や持続可能性、社会的包摂にも貢献することが強調され、ICT 事業への投入がデジタル・デバイドをもたらさないことが強調された（European Commission 2005b）。なお、この計画は GDP の 4 分の 1 そして生産性向上の 40% が ICT に起因するものだと推計しており、ICT が成長と雇用の強力な推進者であることをあらためて強調していた。それだけに、この分野への投資、研究開発、競争力の違いが成長と雇用のパフォーマンスの違いに直結すると強調していた。

（3）リスボン戦略期における政策方式： OMC による参加と相互学習

リスボン戦略では、一連の政策を導入するにあたって、OMC（Open Method of Coordination: 裁量的政策調整）と呼ばれる政策方式を採用した。政策を形成・導入するにあたって、EU レベルで立法をおこなうと加盟国に対して法的強制がかかる。しかしながら、ICT を通じて刺激しようとしている成長、競争力、雇用といった分野は、1990 年代になって基本条約にも規定がもうけられたものの、その文言上は加盟国側に権限がある分野であり、EU の役割は加盟国間の調整に限られていた。EU の権限が限られているとはいえ、EU も加盟国も競争力、成長、雇用への取り組みが不可避であることを承知しているからこそ、リスボン戦略が欧州理事会で発表された。現状の EU-加盟国間の権限関係を踏まえた上で EU レベルの成長・雇用戦略を促進するために適用されたのが、リスボン戦略で政策方式として明文化（European Council 2000）された OMC である。

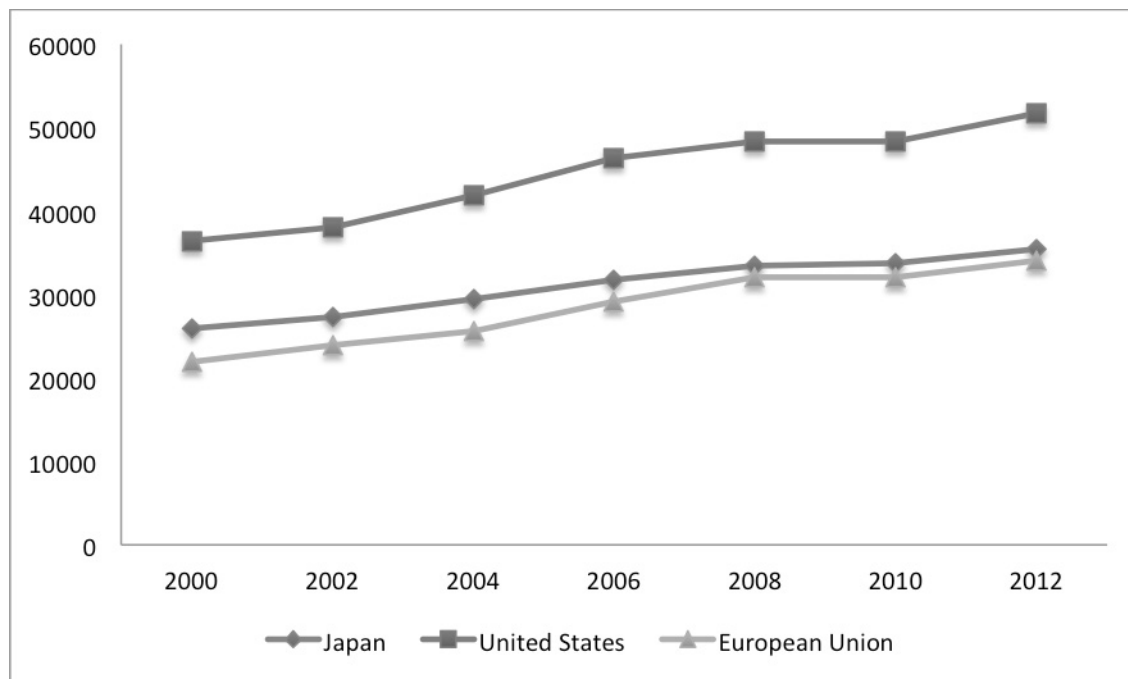
OMC は、加盟国が他の加盟国の取り組みを参照しながら自国の政策を選択、洗練、発展できるようにするために、目標達成のための（タイムテーブルをともなう）EU レベルのガイドライン策定、（加盟国間で比較可能な）量的・質的な指標やベンチマークの策定、（国・地域の実情を組み入れた形での）上記ガイドラインの各国の政策への反映（translate）およびターゲットおよび達成方法の策定、相互学習プロセスとしてもうけられた定期的なモニタリング、評価、ピア・レビュー、で構成されるサイクルをもうけた。この政策方式を適用すれば、EU は法的強制力を発揮することなく大きな政策目標を掲げて加盟国間の取り組みのピア・レビューを促すにとどめることができ、加盟国が実際の計画策定と実行、評価・反省と修正計画の策定を担うことができた。つまり、EU 側は加盟国も同意することができる大きな方向性のみを定め、加盟国が互いの取り組みの相互学習から導出したベスト・プラクティスにならぬ、政策を収斂させるのを待ったのである。また、OMC は加盟国や地域のオーナーシップ、社会パートナーや市民社会とのパートナーシップと参加を促し、官民を問わない利害関係者の参加（Borrás and Jacobsson 2004; Citi and Rhodes 2007）によって、導出される政策自体も実現可能な（正統性をもつ）ものになると期待された。

リスボン戦略はイノベーション、ICT、雇用といった分野に OMC を適用することを明記していたため、eEurope2002 および eEurope2005 行動計画の実行にあたって OMC が適用された（European Commission 2000; European Commission 2002）。また、OMC の適用はリスボン戦略中間見直し後も引き継がれ、i2020 計画でも OMC が適用された（European Commission 2005a; European Commission 2005b）。

（4）リスボン戦略の成果

以上のようにすすめられたリスボン戦略および 2000 年代の ICT 諸政策だが、その成果は芳しくなかった。まず、リスボン戦略でかけた成長率や雇用率といった目標は達成されなかった。EU 統計局（Eurostat）によれば、GDP 成長率は 2006 年に 3.4% に到達してリスボン戦略の目標を一旦は超えたものの、2009 年には -4.5% に減少、2010 年によく 2.0% に戻した。金融・財政危機の影響があるとはいえ、【グラフ 1】が示す通りアメリカ、日本に対する相対的な地位をみるかぎり、EU の状況がリスボン戦略によって好転したとはいえない。

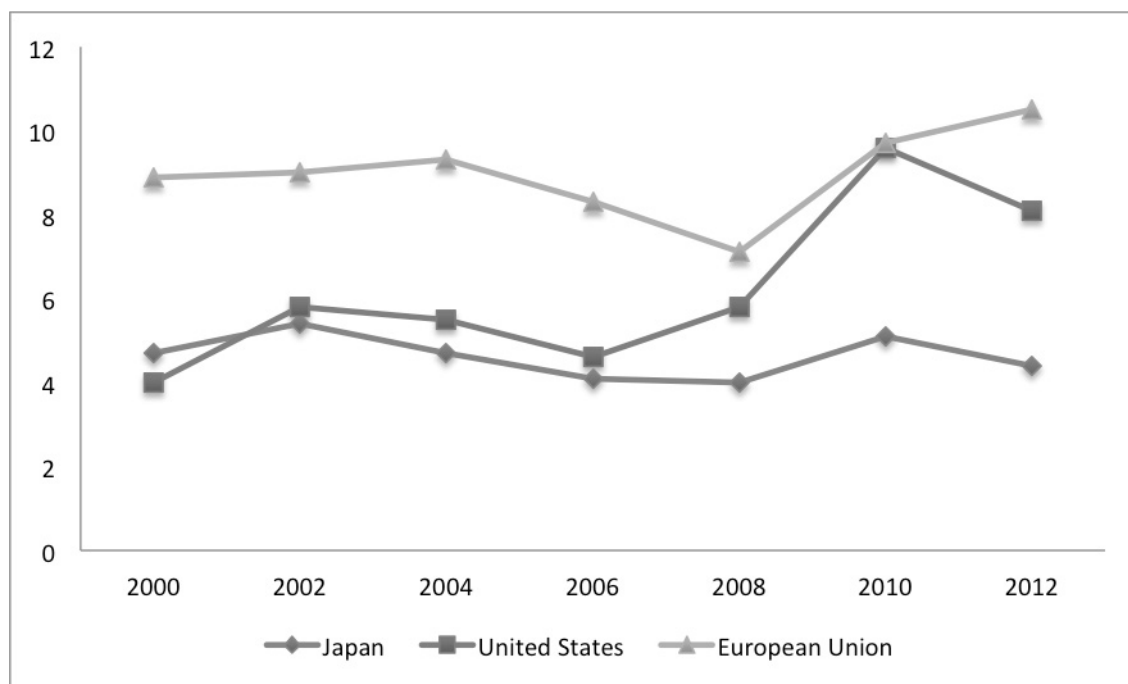
【グラフ 1】 1人あたり GDP (US dollar, current prices, current PPPs)



出典： OECD

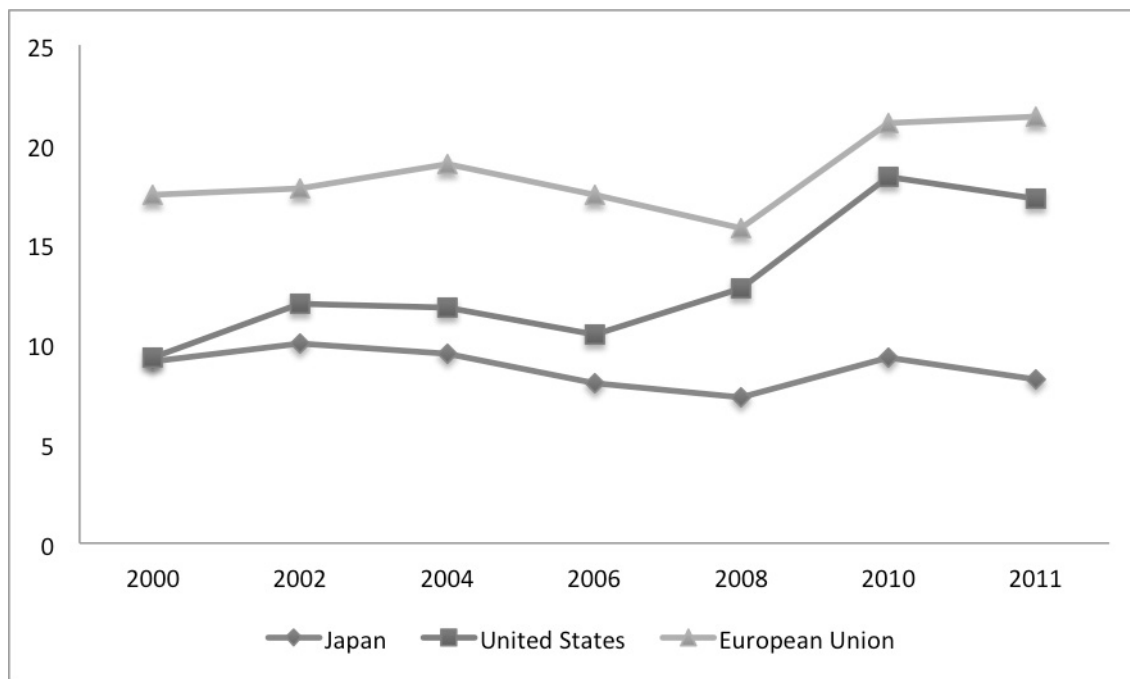
雇用率については、おおよそリスボン戦略の目標である 70%に近くはなったものの、危機後の失業率のトレンドがアメリカ、日本とは異なり悪化傾向にあった【グラフ 2】。EU においては、とりわけ若年失業者の問題が深刻化しており、EU 統計局によれば 2010 年時点の若年失業者率はアメリカで 18.4%、日本で 9.3%であったのに対して、EU では 21.1%を記録した【グラフ 3】。

【グラフ 2】 失業率 (%)



出典： OECD

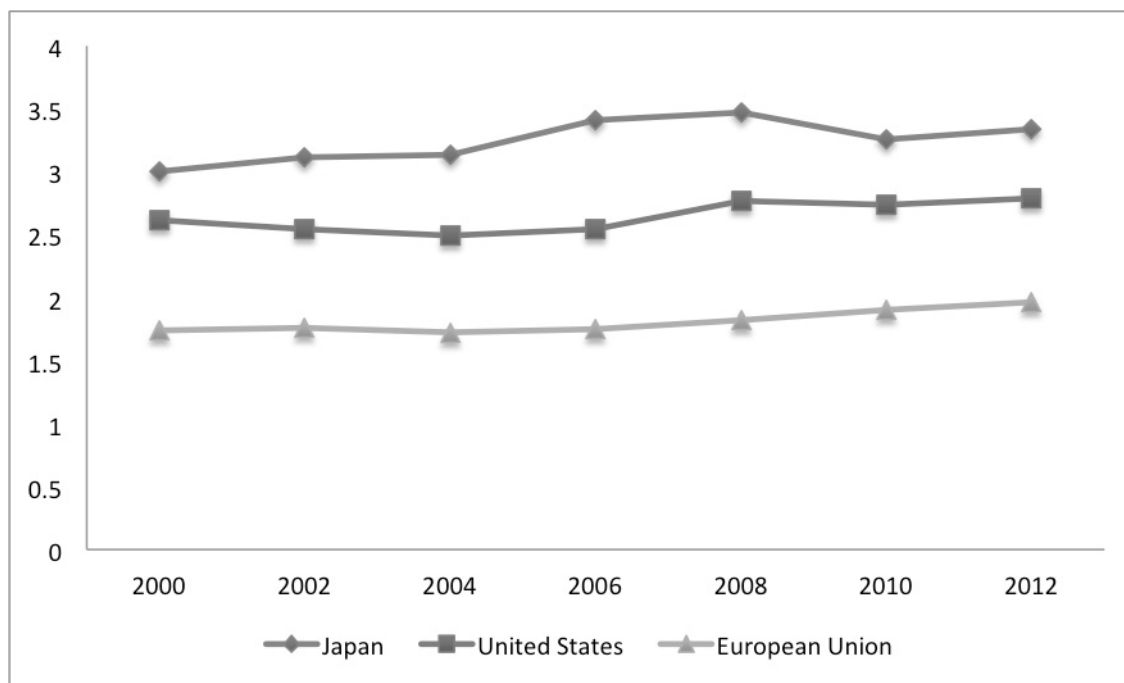
【グラフ 3】若年（25 歳以下）失業率（%）



出典：OECD

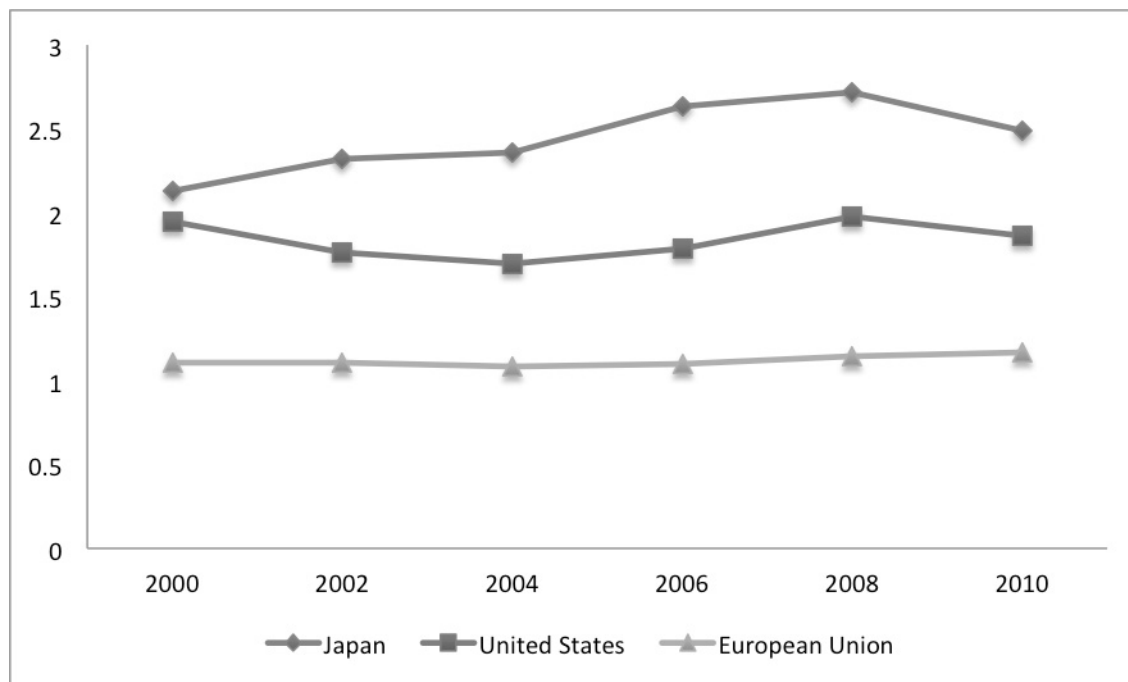
リスボン戦略の競争力やイノベーションへの成果も限定的であった。リスボン戦略は知識基盤型経済を目指していたにもかかわらず、GDP に占める R&D への国内支出（GERD）そして GDP に占める R&D へのビジネスの支出（BERG）は日米に追いつくことはなかった【グラフ 4 およびグラフ 5】。

【グラフ 4】GDP に占める GERD の割合（%）



出典：OECD

【グラフ 5】 GDP に占める BERD の割合 (%)



出典：OECD

ICT 部門に特化した統計においても、リスボン戦略の成果は芳しくなかった。ICT の個人利用は増加したが、成長や雇用の鍵となる ICT のビジネス利用は伸び悩んだのである。人口 100 人あたりの有線ブロードバンド契約者は 2005 年に 14.7 だったものが 2011 年には 29.6 とおおよそ倍増し、同年のアメリカ (27.7) および日本 (27.4) を上回った。しかしながらビジネス部門における ICT 付加価値のシェアは、アメリカが 9.4%、日本が 8.9% に対して EU (15 加盟国) は 8.2% にとどまった (OECD 2013)。ICT のビジネス利用については、たとえば【表 1】で確認できるとおり、EU においてはオンライン購入／販売を伸ばす余地がとりわけ (EU 企業のほとんどを占める) 中小企業に残されており、ICT ツールを販売や管理業務に活用する余地が残されている。購入／販売については、国内事業に比べて国境をこえた EU 間取引の割合が非常に低く、この面での改善の余地もある。

【表 1】 EU27 カ国における ICT のビジネス利用 (金融セクターを除く、単位%)

	全企業	大企業	中小企業
オンラインでの販売	13 **	31 **	13 **
オンラインでの購入	27 **	41 **	26 **
CRM*等を利用したソフトウェア・ソリューション	25 **	52 **	24 **
顧客やマーケティング情報分析のための CRM*利用	17 **	40 **	16 **
自国内での電子的な購入／販売	38 ***	65 ***	37 ***
他の加盟国との電子的な取引 (購入／販売)	37 ***	37 ***	14 ***

* CRM: Customer Relationship Management

2010 年のデータ; * 2011 年のデータ

出典: Eurostat (isoc_bde15dec)

EU はまた、ICT 専門家 (ICT specialists)、ICT への労働力動員にも失敗した。EU 統計局によれば、EU 市民の 31% がソフトウェアを使って画像、音、図表、動画をもりこんだプレゼンテーションを作成した経験を

もつようになり、インターネットを使ったことがないEU市民は2005年の43%から2012年の22%に半減した。直近の3ヶ月でインターネットを通じて商品やサービスを注文した人の比率は2005年の18%から2010年には31%に増加した。しかしながらこうした数字はあくまで利用者としての側面をあらわしたものであり、成長や雇用に直接かかわるためにはこうした数字がICTビジネスに反映されなければならなかった。ところがEUにおける全雇用に占めるICT専門家の割合は、アメリカ(4.0%)と比べると3.5%と少なかった(OECD 2011)。

EU側もこうした事態、すなわち成長や雇用に資するICT人材の不足を認識していた。EUは70万人から100万人近い専門家が不足すると推計した(European Commission, 2012b)。統計上の労働力需給ギャップにとどまらず、EUには雇用する側のニーズと雇用を希望する側の実際にもっているスキルとのギャップが顕著にあらわれていた。EU統計局のデータによれば、EU域内の21%の企業が2012年にICT専門家を雇用した(中小企業の20%、大企業の75%)が、かなりの企業がICT関連の求人が埋まらないとこたえていた。そもそも応募者数が多くなく、応募があったとしても応募者の資格や経験が不足していたのである。ところが応募する側、雇用される側はまったく異なる認識を統計上示しており、2011年の統計では「1年以内に職を探すあるいは変えるのに十分なコンピューターあるいはインターネットのスキルを十分にはもっていない」と認識している人材は19%にとどまった。さらにはEUにおけるICT関係学部卒業生の人口も減ってきており、一連の統計は教育、職業訓練、ICT関係業務への誘因がICT部門への雇用増大に不可欠であることを示した。

上記のとおり、諸統計はICTへのイノベーションやR&D投資、ICT部門への雇用促進(人材動員)といった、これまでのEUの諸取り組みが成功していないことを示唆した。こうした実績はリスボン戦略の何に起因するのか。既存研究およびEUの中間見直し文書などは、諸政策の導入過程に問題を見出すものが多い。

たとえば、EU自体はICT利用率が必ずしも産業の競争力・成長そして雇用につながっていないことを徐々に認識しつつあり、加盟国間の政策収斂を企図したOMCも限定的な効果しか発揮しないために、よりダイナミックな手法を模索していた(European Commission 2005a および筆者のEU本部でのインタビューによる)。学術的にも、OMCの政策方式としての有効性について疑問がなげかけられた。OMCの定める相互学習が、得てして官官学習、それもアド・ホックな学習にとどまる傾向が強く、民間アクターを巻き込むことがなかったためである(Borrás and Greve, 2004; Heidenreich and Bischoff, 2008; Jacobson and Vifell, 2007; Natali, 2008; Simpson, 2011; Simpson, 2013; Thatcher, 2007; Zeitlin, 2005; Zeitlin, 2007)。当初期待していた参加とオーナーシップが限定的だとなれば、政策収斂も所期の目標どおりにはすすまず、リスボン戦略で掲げていた競争力、成長、雇用といった諸目的に貢献するような加盟国の政策収斂が発生することはなかった(Casey and Gold, 2005; Zeitlin, 2007)。

2-2. 2010年代のEUによる取り組み：新経済戦略およびICT関連諸政策とその制度変化

(1) 欧州2020戦略とICT関連諸政策の展開

2010年3月、欧州委員会はリスボン戦略にかわる新たな10年間の経済戦略として「欧州2020(Europe2020)戦略」(European Commission 2010a)を発表した。欧州2020戦略は、スマート(smart)で持続可能で(sustainable)社会包摂的な(inclusive)な成長を達成するため、また金融・財政危機から立ち直るために、EUおよび加盟国に新しく革新的(innovative)な政策の実施を求めた。この戦略は改めて具体的な、そして計測可能な目標を設定していた。すなわち、2020年までに雇用率を75%に引き上げ、R&D投資をGDP比3%に引き上げ、温室効果ガス削減20%を達成し、教育水準を向上して中途退学者を10%以下にし、2,000万人いるといわれる貧困のリスクないし社会的排除のリスクのある人を支援するといった諸目標を掲げて、これに向かうことによってスマートで持続可能で社会包摂的な経済の創出を狙った。一連の目標達成のために導入される諸政策にはマルチ・ステークホルダーの参加が求められ、彼らによるオーナーシップとパートナーシップの確保も求められた。

理事会が5月にEurope2020戦略を支持したことをうけて、欧州委員会はこうした目標達成のための7つの旗艦イニシアティブを発表した。そのうちのひとつが、ICTに焦点をあてた「デジタル・アジェンダ(Digital Agenda for Europe)」(European Commission 2010b)である。デジタル・アジェンダは、ブロードバンドアクセスの保障、e-コマース刺激、社会的包摂、行政サービス(電子政府)などといったこれまでの諸取り組みを引き継ぎつつ、ヨーロッパが最優先で取り組む7つの問題領域を指定した。すなわち、デジタル市場の分断、相互操作性・基準の欠落、サイバー犯罪に対する信頼とネットワークやセキュリティへの信頼、早いネットアクセスへの投資不足、研究開発やイノベーションの不足、デジタルリテラシーやスキルの不足と社会的包摂、社会的な挑戦にとりくむ機会などといった諸問題に取り組むことが、ヨーロッパのICT強化に不可欠だと強調したのである。欧州2020戦略と同様、これらに取り組む際にはマルチ・ステークホルダーによる参加が促され、そこで達成度や課題を検討させるよう求めた。なお、他の旗艦イニシアティブのなかに

は、危機後の財政制約がある中で R&D 投資を増やすよう促し、かつ教育や雇用やスキル開発への投資も求める「Innovation Union」(European Commission (2010d)や、若者の雇用を促す「Youth on the Move」(European Commission (2010c)が用意されており、それまでのヨーロッパ経済の弱みに正面から向き合う政策枠組が準備されたことになる。

さらに EU は、ICT のビジネス利用、とりわけ中小企業への支援も拡充させた。EU は、既存の政策ツールである欧州地域開発基金や社会基金、結束基金といった諸基金をもちいて雇用創出、インターネット時代に対応可能な労働力動員を支援するだけでなく、新たに「Horizon2020」(European Commission 2013a)を発表して EU、産業そして加盟国が共同出資して研究調査やイノベーションに財政的支援をするしくみを整備した。欧州議会と理事会はこうした諸政策を支持し、ヨーロッパのデジタル・リーダーシップとデジタル単一市場を 2015 年までに完成させるよう求めた (European Council 2012a)。こうした要請に対して欧州委員会は、2013 年 9 月に単一電気通信市場についてのコミュニケーション文書 (European Commission 2013b) を発表し、ICT の近年の発展を活用できるようにさらなる自由化と規制変更を求めた。障壁が撤廃されて単一市場ができれば、EU の GDP が最大 1,100 億ユーロ上昇すると試算された (Commission 2013b, pp. 4-8)。

こうして ICT のビジネス利用、中小企業支援、R&D やイノベーションへの投資促進策を具体的に打ち出した EU だが、雇用すなわち ICT への人材動員にもこれまで以上に力を入れた。EU はとりわけ ICT 人材の需給ギャップに取り組んだ。先述のとおり EU は 2015 年までに 90 万人以上の ICT 専門家が足らなくなると推計しており、これから必要となるインフラ部門での人員も 380 万人もの雇用を生み出すと試算していた。また、ICT 分野の雇用形態の柔軟性が、女性の社会進出にも貢献すると考えられた。

そのため欧州委員会は 2015 年までにこうした部分をてこ入れするために雇用パッケージ (Commission 2012a) を発表した、マルチ・ステークホルダーによるパートナーシップによって ICT における雇用創出や訓練、そして教育のための行動に取り組むことを表明した。雇用パッケージに続いて、欧州委員会副委員長の Neelie Kroes は、専門家の不足に取り組むためにマルチ・ステークホルダーによるパートナーシップを形成することを表明した。さらに 2013 年 3 月には、欧州委員会は「デジタル・ジョブのための大連合 (Grand Coalition for Digital Jobs)」を発表した。これは ICT 専門家の需給ギャップをうめるために、訓練や資格や流動性、さらには ICT 関連業務に対する認知 (魅力) を高めることを目的にしており、ICT 企業や CIO 組合などをはじめとする重要なステークホルダーを参加させて、連携してことにあたらせようとしている。そうしたマルチ・ステークホルダーな手法は 2013 年に実施され、6 月にはデジタル・アジェンダ会合を開催して ICT を使ったトレーニングや教育や訓練について意見交換をしはじめている。

(2) 欧州 2020 戦略以降にみられる制度上の変化

欧州 2020 戦略発表後の EU の諸政策は、2000 年代以上に ICT への取り組みを前面に出し、競争力、成長、雇用のどのような側面でどのような政策を実施するのかをかなり明確にしている。それだけにとどまらず、EU 側がかなりの程度諸取組を牽引しているようにもうかがえる。また、2000 年代の諸政策文書と近年のそれとを比べてみると、「OMC」という用語がまったく強調されなくなっていることにも気づく。そのような変化は何に起因しているのか、そしてどのような示唆をもつのか。

まず、一連の変化の背景として、EU 基本条約における規定の変化を指摘することができる。2009 年末に発効したリスボン条約では、産業政策にかかわる条項に変更が加えられ、欧州委員会がイニシアティブをとることができる項目としてガイドラインや指標の設定、ベスト・プラクティスの交換、定期的なモニタリングや評価のために必要な要素の準備などが列挙された。この変更は、EU が法や規制の調和といったことに乗り出すことは (従来と変わらず) 否定しているものの、リスボン戦略以降強調されてきた加盟国間の相互学習や各国の取り組みの監視評価プロセスを基本条約のなかに組み入れ始めたことを意味する。折しも金融・財政危機後の EU は、加盟国間のマクロ経済的な協調をかなりの程度 EU 主導でおこなうようになってきている。すなわち、EU は 2013 年から「ヨーロッパ・ゼメスター」を導入し、EU 側 (欧州委員会) と加盟国政府、理事会の間で年次ごとに加盟国のマクロ経済政策のピア・レビューそしてモニタリングをおこなうようになった。産業政策規定の変化は、EU 側が加盟国を強制するほど強力な権限を有する訳ではないものの、加盟国単独の努力では限界が生じつつある競争力、成長といった経済政策面での協調を EU が主導するようになったことを示唆している。

産業政策と同様、研究開発政策の規定にも変更が加えられ、EU 側がガイドラインや指標設置、ベストプラクティスの交換の組織化、定期的な監視や評価の準備においてイニシアティブをとるようになった。やはりこちらも産業政策と同様、基本的には加盟国に権限があり EU が加盟国を強制して EU 全体の政策を定めるといったことはないにせよ、加盟国間の相互学習や監視・評価を指導する役割が EU に明文的に与えられた。

このように、危機後に発効したリスボン条約に OMC の特徴のひとつである相互学習が取り入れられたため、OMC という用語自体が欧州 2020 戦略以降の政策文書で用いられることはなかった。ただし、OMC の他の特徴でもあったマルチ・ステークホルダーによる参加重視、そしてオーナーシップとパートナーシップの重視は、OMC という語を離れて、欧州 2020 戦略以降の政策文書で多用されるようになった。

とりわけ、マルチ・ステークホルダーによる参加は、2000 年代に OMC を用いても促進することができなかった。マルチ・ステークホルダーによる参加がなく官主導の政策を導出したところで、それが成長や雇用といった目標達成に資するものかどうかは定かではない。また、各国の取り組みの交換で収斂した政策が実現可能性をもつためには、当初からのマルチ・ステークホルダー参加、パートナーシップ、オーナーシップが不可欠である。競争力、成長、雇用において具体的な計画を導出しはじめた EU にとって、それらを確実に実現して目標を達成するためにも、OMC のとき以上にマルチ・ステークホルダー参加とパートナーシップ、オーナーシップを強調する必要がある。

実際、大きな経済戦略を定めた Europe2020 戦略、旗艦イニシアティブとしてのデジタル・アジェンダ、具体的な中小企業支援・研究開発・資金面での支援に言及した Horizon2020、いずれにおいてもマルチ・ステークホルダーによるオーナーシップと官民間わなない協力を促している。きわめつけはデジタル・ジョブのための大連合であり、定期的に各国・諸アクターの経験が交換されている。関係行為主体すなわちステークホルダーの参加とオーナーシップを実現することができれば、競争力、成長、雇用に本当に必要なものを絞りだすことができるし、民間のステークホルダーが関与したという意味ではその実効性も高まる。このように、2010 年代の EU による諸政策は、2000 年代（リスボン戦略期）の制度上の反省をいかして、EU 立法によらない段階的な政策の収斂を図りつつも、より実効性のある政策を導出するために早い段階から関係行為主体（マルチ・ステークホルダー）の関与と彼らによるオーナーシップを強調しているのである。

2-3. EU にみられる制度変化とその示唆：考察にかえて

リスボン戦略期と欧州 2020 戦略期とのあいだには、ICT が競争力、成長、雇用に貢献するという認識において変化はなかった。むしろ欧州 2020 戦略期は、ICT 利用が単なる回線普及・利用率の向上にとどまらず、ビジネス利用、とりわけ産業や雇用において大きな割合を占める中小企業による ICT 活用という段階にまですすめてこそ ICT が競争力、成長、雇用に貢献するという認識を政策に反映させた。R&D 投資や ICT スキルのギャップ、人材の需給ギャップについても、リスボン戦略期の統計をもとに欧州 2020 期ではより具体的な中小企業支援、イノベーション支援、人材動員計画が導出されており、ICT へのこ入れがより確実に競争力、成長、雇用改善に直結するよう、これらの関係をとらえ直したものとなった。欧州 2020 戦略をはじめとする諸政策の成果は、2015 年の中間値および戦略の期限である 2020 年の状況をみたくうえて改めて評価する必要があるものの、EU の長期にわたる一連の取り組みは、「ある産業が成長や雇用に貢献する」と目されたときに単にその分野の名だたる企業の活動を支援する、その事業への雇用に促進する制度をひとまずもうけるといったうわべの対応では功を奏さないことを示唆している。

さらに、EU がデジタル面での域内市場統合を早急に完成させようとしていることも重要である。リスボン戦略期の反省として EU が統計とともに示したとおり、ICT のビジネス利用をすすめる際に国内市場における取引にのみ焦点をあてるだけでは ICT の越境的な特性をいかしたことはない。EU が示したとおり、ICT の特性を十二分にいかすためには国境をこえた取引における活用が不可欠である。こうした EU の判断と姿勢は、他の先進国とりわけ日本にも重要な示唆をもたらす。すなわち、国内市場に限定した対応や政策では ICT の特性を十分にいかしたものはならず、競争力、成長、雇用への影響が限定される可能性がある。EU においては加盟国が形成する 5 億人規模の域内市場があり、そこでは人・モノ・サービス・資本の自由移動が保障されている。そのような規模と性質をもった市場を得る（自ら形成していく）努力をしない限り、EU 以外の先進国が ICT 事業へのこ入れを有意義な結果に導くことは困難であると想定される。

このように、ICT へのこ入れをめぐる基本的な認識においては、リスボン戦略期の認識を欧州 2020 戦略期で継続した、あるいはさらに発展させた部分が見られる。しかしながら、諸政策を実施するにあたっての実施方法、すなわち制度面では、リスボン戦略期と欧州 2020 戦略期では大きな相違がある。

まず、基本条約において、産業政策や研究開発政策、雇用政策が加盟国の権限であることは変えられないものの、EU 側が加盟国間の相互学習・政策調整のイニシアティブをとるよう明文化されたことは注目に値する。こうした政策の権限が加盟国側にあったとしても、加盟国単独による努力には（人口、市場規模による）限界がある。それにもかかわらず、リスボン戦略期には加盟国間の自主的な政策収斂が生じず、成長や雇用への影響が制限された。EU が根幹たる権限関係を維持したまま EU レベルでできることを模索しこれを基本条約に盛り込んだ事実は、一国家による個別の取り組みに限界があることを示唆している。先述したと

おり、産業政策や研究開発、雇用といった諸政策が ICT に関係しているのなら、ICT の越境的な性質を活かすためにも、なおさら国内政策に限定した対応では限界に直面することになる。

また、EU がリスボン戦略期には適用していた OMC を、その非実効性とりわけ自主的学習の不発と官民協力の不在により修正したところは、非常に示唆的である。元々 OMC は、基本条約上 EU には加盟国の調整的権限しか与えられていない産業、研究開発政策において、加盟国が自主的に（非強制的に）互いの取り組みを学習して競争力向上、成長や雇用に資する政策を収斂させるために適用された。ところが相互学習はアド・ホックにしか発生せず、継続的に一貫して加盟国間で情報交換および取り組みの接近がおこなわれることはなかった。そこで欧州 2020 戦略期においては、基本条約において EU 側が各国の情報交換・相互学習を主導することが認められるようになり、さらに OMC では不調に終わった官民協力を刺激するべくマルチ・ステークホルダーの参加とオーナーシップを重ねて強調するようになった。ICT のビジネス利用を強調するにあたって、当事者の参加がないまま政策を形成しても実効性に欠けるため、政策形成時には当事者の参加とりわけ民間の恒常的な参加を促すことが必要だと EU は認識した。

一連の EU の判断が効果をもたらすかどうかは、欧州 2020 戦略の中間および最終結果の精査を待たなければならない。しかしながら、少なくとも特定事業のてこ入れによって成長や雇用を刺激しようという場合には規模や立場にとらわれないステークホルダーの参加が必要であり、それらにオーナーシップをもたせると EU の判断は示唆に富む。相互学習の機会の提供と実際の相互学習において、どのようなステークホルダーが参加すべきか、官と民はどこで連携しどこで分担してことにあたるのかといった区分けをおこなわない限り、ICT が競争力、成長、雇用に貢献するような計画や政策を立案することもできなければ、その実効性を担保することもできない。

以上のような EU の 20 年近くにわたる取り組みは、それ自体をそのまま適用することはできないにせよ、一連の政策を導出した背景と判断、そして政策形成・導入の方法といった政策・制度両面の分析を通じて、日本を含めた低成長、少子高齢化、高失業に直面している先進諸国に大きなヒントを与えている。

【参考文献】

- Borrás, S., and K. Jacobsson (2004), “The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU,” *Journal of European Public Policy* 11:2, pp.185-208.
- Borrás, S., and B. Greve (2004), “Concluding remarks: New method or just cheap talk?,” *Journal of European Public Policy* 11:2, pp.329-336.
- Casey, B., H., and M. Gold (2005), “Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another?,” *Journal of European Public Policy* 12:1, pp.23-43.
- Citi, M., and M. Rhodes (2007), “New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences”. *European Governance Papers* No. N-07-01 (EUROGOV), available at <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-07-01.pdf>.
- European Commission (2000), *eEurope 2002: An information society for all, Draft Action Plan*, COM(2000) 330.
- European Commission (2002), *eEurope 2005: An information society for all*, COM(2002) 263.
- European Commission (2005a), *Working together for growth and jobs A new start for the Lisbon Strategy*, COM(2005)24final.
- European Commission (2005b), *i2010 – A European Information Society for growth and employment*, COM(2005) 229final.
- European Commission (2010a), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020.
- European Commission (2010b), *A Digital Agenda for Europe*, COM(2010) 245.
- European Commission (2010c), *Youth on the Move: An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union*, COM(2010) 477.
- European Commission (2010d), *Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union*, COM(2010) 546.

- European Commission (2012a), *Towards a job-rich recovery*, COM(2012) 173.
- European Commission (2012b), *The Digital Agenda for Europe - Driving European growth digitally*, COM(2012) 784.
- European Commission (2013a), *Public-private partnerships in Horizon 2020: a powerful tool to deliver on innovation and growth in Europe*, COM(2013) 494.
- European Commission (2013b), *Communication on the Telecommunications Single Market*, COM(2013) 634.
- European Council (2000), *Presidency Conclusions, Lisbon European Council*, 23 and 24 March.
- European Council (2005), *Presidency Conclusions, European Council*, 23 March.
- European Council (2012a), *European Council Conclusions, European Council*, 1/2 March.
- Heidenreich, M., and G. Bischoff (2008), “The Open Method of Co-ordination: A way to the Europeanization of Social and Employment Policies?,” *Journal of Common Market Studies* 46:3, pp.497-532.
- Jacobson, K., and Å. Vifell (2007), “Deliberative Transnationalism? Analysing the Role of Committee Interaction in Soft Co-ordination”, In Linsenmann, I., Meyer, C. O. and Wessels, W. T. (eds.), *Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Co-ordination* (New York: Palgrave Macmillan), pp.163-186.
- Natali, D. (2008), “The Lisbon Strategy, Europe 2020 and the Crisis in Between”, In Marlier, E. and Natali, D. (eds.), with Rudi Van Dam. *Europe 2020: Towards a More Social EU?* (Brussels: P.I.E. Peter Lang), pp.93-113.
- OECD (2011), *OECD Factbook 2011-2012*, (Paris: OECD Publishing).
- OECD (2013), *OECD Factbook 2013*, (Paris: OECD Publishing).
- Simpson, S. (2011), “New’ Governance in European Union Policy Making: Policy Innovation or Political Compromise in European Telecommunications?,” *West European Politics* 34:5, pp.1114-1133.
- Simpson, S. (2013), “The Interactive Nature of ‘SOFT’ and ‘HARD’ Governance in the EU Information Society: Lessons from the EU Electronic Communications Regulatory Framework,” *Information, Communication & Society* 16:6, pp.893-917.
- Thatcher, M. (2007), *Internationalisation and Economic Institutions: Comparing European Experiences* (Oxford: Oxford University Press).
- Zeitlin, J. (2005), “The Open Method of Co-ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy”, In Zeitlin, J. and Pochet, P. with Magnusson, L. (eds.), *The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies* (Brussels: P.I.E.- Peter Lang), pp.447-503.
- Zeitlin, J. (2007), “A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy”. *La Follette School Working Paper*, No. 2007-031 (University of Wisconsin-Madison).

(注書き)本報告は、下記発表論文の内容の一部である。本研究の諸前提・着想・仮定 (ICT のビジネス利用、人材動員、市場統合といった ICT の特性を活かした政策にかかわる言及)、および制度変化にかかわる詳細な分析と評価については、こちらの論文を参照されたい。

〈発表資料〉

題名	掲載誌・学会名等	発表年月
EU の ICT 関連政策にみられる制度変化	大妻女子大学比較文化学部紀要	2014 年度内 (2015 年春)