

共同研究「競争法の観点からみた国家補助規制－EU競争法の議論を参考に－」（概要）

平成24年7月
C P R C 事務局

本共同報告書の第2章は、Kelyn Bacon, “European Community Law of State Aid” (Oxford University Press, 2008) を基に取りまとめたものであり、第3章はそれを踏まえEU国家補助規制を巡る個別テーマの検討結果を取りまとめたものである。

1 本共同研究の問題意識及び報告書の構成について

(1) 本共同研究の問題意識（第1章）

市場環境に影響を及ぼし得る公的制度としては、

- ①「規制」（制度による事業者の活動範囲の制限）
- ②「公営企業」（国等自身による事業活動への従事）
- ③「貿易措置」（関税、輸入割当、国家輸入等）
- ④「補助」（補助金、租税特別措置、国等による出資・融資等）がある。



④「補助」を受ける事業者・受けない事業者の間で事業能力の格差を生み出す場合には、競争を歪曲するため、本来、競争政策の観点から評価・規律が行われることが考えられる。しかし、我が国において、上記①～③については競争政策の観点から検討・見直しが進められているのに対し、④「補助」が競争に与える影響については、これまで体系的に議論されておらず、財政規律の観点から評価・規律されるにとどまっている。



我が国への応用可能性を探るために、政府（中央政府、地方政府）により供与される「国家補助」に対する競争法の観点からの規律の枠組みがあるEUの制度について調査・研究する。

(2) 報告書の構成

第1章 はじめに

1 研究の趣旨, 問題意識

2 報告書の構成

第2章 EUの国家補助規制制度の概要

第1節 総論

第2節 各論

第3章 個別論点の検討

第1節 SGEI判断枠組みの改正

第2節 SGEIについての競争政策経済分析グループの意見

第3節 EU以外における国家補助規制の展開

第4節 事業再生支援のケーススタディ——アリタリア航空に対する支援を素材として

第4章 結び

(3) メンバー

(主査) 多田英明 CPRC客員研究員・東洋大学法学部准教授

武田邦宣 CPRC主任研究官・大阪大学大学院法学研究科准教授

大久保直樹 CPRC主任研究官・学習院大学法学部教授

青柳由香 CPRC客員研究員・東海大学法学部専任講師

市川芳治 慶應義塾大学経済学部非常勤講師・日本放送協会

松尾俊佐 日本電信電話株式会社 (NTT)

荒井弘毅 CPRC次長

笠原宏 公正取引委員会事務総局経済取引局調整課長

田中賢一 CPRC研究員・公正取引委員会事務総局経済取引局調整課

伊藤哲 CPRC研究員・公正取引委員会事務総局経済取引局調整課

瀬戸口文博 元CPRC研究員

川崎豊 元CPRC研究員

2 EUの国家補助規制の概要（第2章）

(1) EUの国家補助規制の目的

加盟国が意図的に自国の企業を優遇することにより

ア いわゆるナショナルチャンピオンを生まれさせることで、公平な競争条件を阻害すること

イ 加盟国間の国家補助競争による囚人のジレンマ状況に陥ることを抑止することにある。

(2) EUの国家補助規制の概要

ア EUの国家補助規制については、EU機能条約第107条～第109条の規定に基づき行われている（10～11頁参照）。

第107条が国家補助の実体規定（禁止される補助と許容される補助の要件）である。第108条及び第109条は第107条の執行に必要な手続等を規定しており、例えば、第108条第3項において、加盟国が国家補助を新たに行う又は変更する場合は、事前に欧州委員会に届出を行わなければならないと規定されている。

原則

- ①加盟国によって供与される補助又は国庫から支給される補助
 - ②特定の事業者又は特定の商品の生産に便益を与えることにより競争を歪曲する又はそのおそれがある
 - ③加盟国間の通商に影響を及ぼす
- 禁止（EU機能条約第107条第1項）

例外

- ①EUの域内市場の理念と適合する補助
 - ア社会援助的性格を持つ補助
 - イ自然災害等による被害を救済する補助
- 許容される（EU機能条約第107条第2項）
- ②EUの域内市場の理念と適合する可能性のある補助
 - ア深刻な未開発地域の経済開発を促進するための補助
 - イ共通利益となる重要な計画を達成するため又は加盟国の経済の重大な危機を救済するための補助
 - ウ一定の経済活動又は一定の経済地域の発展を促進する補助
 - エ文化及び遺産の保存を促進するための補助
 - オ理事会により承認された補助
- 許容される場合がある（EU機能条約第107条第3項）

● 公共サービス提供事業者に対する補助について

運輸、郵便、エネルギー、電気通信など、市民にとって特に重要な公共サービスであり、公的な関与がなければ提供されない「一般的経済的利益」を有するサービス（SGEI: Services of General Economic Interest）の提供を行う事業者が当該サービスを提供するために行われる国家補助にも、第107条第1項が適用される（EU機能条約第106条第2項）。欧州司法裁判所は、この点について次のとおりドイツ・ステンダル地区における地域バス運行サービスへの国家補助が問題となったアルトマーク事件判決で、以下の4要件を満たす場合には、当該国家補助はEU機能条約第107条第1項によって禁止される国家補助に当たらないと判示した。

【アルトマーク事件判決（2003年）で示された4要件】

- ア 事業者が明確に定義付けられた公共サービスの提供義務を負っていること
- イ 補助を算定する基礎となるパラメーターが客観的かつ透明な手法で事前に定められていること
- ウ 補助は関連する収入や合理的な利益を勘案に入れつつ公共サービス提供義務の実施に伴う費用の補填に必要な範囲を超えていないこと
- エ 公共サービス提供義務を負う事業者が入札手続によって選ばれない場合、補助の水準が、典型的な事業者¹が当該公共サービス提供義務を実施するのに必要な費用の分析に基づいて決定されていること

¹ 効率的に経営され、必要とされる公共サービスの水準を提供することのできる事業者をいう。

イ EUの国家補助規制の根拠条文は第107条～第109条であるが、実際には、欧州委員会規則やガイドライン等のいわゆるソフトローに負うところが大きい²。

例えば、一定の基準額を超えない国家補助について欧州委員会への届出の免除等を定めるデ・ミニマス規則³や、以下の九つの国家補助について一定の条件を満たす場合に欧州委員会への届出の免除を定める包括的一括適用免除規則（GB ER: General Block Exemption Regulation）⁴、

- ① 地域投資・雇用に対する補助、
- ② 中小企業に対する投資・雇用補助、
- ③ 女性起業家による企業設立に対する補助、
- ④ 環境保護に対する補助、
- ⑤ 中小企業支援コンサルティング及び中小企業の展示会参加に対する補助、
- ⑥ リスク・キャピタルに対する補助、
- ⑦ 研究開発・技術革新に対する補助、
- ⑧ 職業訓練に対する補助及び
- ⑨ ハンディ又は障害を持つ労働者に対する補助

のほか、環境保護、雇用、エネルギーなどの分野ごとに欧州委員会の判断基準等を定めたガイドラインなどによって規制されている。

² 国家補助規制の分野においてソフトローが多用される背景として、①欧州委員会が補助の定義等をめぐる加盟国からの政治的圧力に抗すること及び②加盟国に対する国家補助規制の透明性・予測可能性を確保することが指摘されている。

³ 少額の補助は加盟国間の競争や通商に影響を与えないと考えられるため。

⁴ ただし、包括的一括適用免除規則は、①輸出関連活動への補助、②国内品の使用を条件とする補助、③所定の場合を除く漁業及び水産養殖業の活動並びに農産物の一次生産を補助する補助、④第一次生産へ供与される農産品の加工・販売活動を補助する補助、⑤所定の場合を除く石炭部門の活動を補助する補助、⑥鉄鋼業・造船業・合成繊維業の活動を補助する地域補助、⑦製造業の特定部門又はサービス業の特定部門のみを対象とする地域補助スキーム（ただし、観光業のみを対象とする地域補助スキームを除く。）、⑧所定の場合を除く大企業に対する個別的な補助及び⑨過去の欧州委員会決定により回収命令の対象となった補助を返還していない事業者に対して再度個別補助を付与することを明示的に排除しない補助スキーム及びかかる事業者に対して再度供与される個別補助並びに救済・事業再生のための補助には適用されない。

3 国家補助規制制度の各論

本研究においては、Kelyn Bacon, “European Community Law of State Aid” (Oxford University Press, 2008) の分類に従い、以下の分野別に規制の内容等を整理した。

①環境保護, ②雇用と職業訓練, ③救済・事業再生, ④研究開発・技術革新, ⑤リスク・キャピタル, ⑥中小企業, ⑦農業・漁業, ⑧運輸, ⑨メディア・コミュニケーション, ⑩エネルギー・石炭鉄鋼, ⑪地域開発

本資料では、「③救済・事業再生に対する補助」について紹介する。

国家による事業者への補助の供与は、競争に悪影響を与える一方、補助を供与せずに不振事業者を市場から退出させる場合には、当該市場における競争の機会を減少させ、独占や寡占的状况がもたらされる可能性がある。

ゆえに、救済・事業再生に対する補助は、競争政策上の難問となっており、また国家補助政策において最も政治的な議論を呼ぶ分野の一つである。

(1) 規制の枠組み

救済・事業再生に対する補助に係る判断基準については、「救済・事業再生ガイドライン（2004年）」に定められている。なお、救済・事業再生に対する補助は、包括的一般適用免除規則（GBER）の対象とならない。

(2) 基本原則

救済・事業再生に対する補助は、EU機能条約第107条第3項(c)を法的根拠とし、「困難な状況にある事業者」、すなわち「自己資本、所有者・株主、債権者からの基金によるかを問わず、公的機関の外部からの介入なくしては損失の埋め合わせができず、高い確率で短中期に事業から撤退せざるを得なくなる状況にある事業者」に対してのみ供与される。

救済・事業再生に対する補助は、1度だけ行われ、所定の例外を除いて、10年間に2度以上の補助を受けることはできない。また、比例原則の下、補助については最小限度のものとすることを要する。

① 救済

救済に対する補助は、一時的かつ短期の措置であり、破綻企業を事業再生計画又は清算計画を実行する上で必要な期間存続させることを主たる目的としている。期間は6か月を超えないものとされている。

② 事業再生

事業再生に対する補助は、長期的な事業遂行能力を回復させるための事業再編成・合理化を支援するために供与される。競争を歪曲する危険性が高いため、当該事業者には、資産譲渡、生産能力削減、参入障壁低減等の代償措置が求められる。

4 個別論点の検討（第3章）

(1) SGEIについての競争政策経済分析グループの意見

- ①国家補助は多くの場合、市場の失敗に対する正当な対応となること、②国家補助が市場をゆがめるものとなつてはならないこと及び③国家補助の評価に当たっては費用便益分析が重要であることを指摘。
- SGEIは、ユニバーサルサービスの提供義務が課されることがあるところ、当該義務の遂行のための事業者に供与する補助は競争をゆがめることがあると指摘。
- SGEIに対する国家補助が問題となったアルトマーク事件判決で示された、SGEI提供に係る補助がEU機能条約第107条第1項の要件に該当しないための4要件は、経済学的な観点から妥当であると指摘。

(2) EU以外における国家補助規制の展開

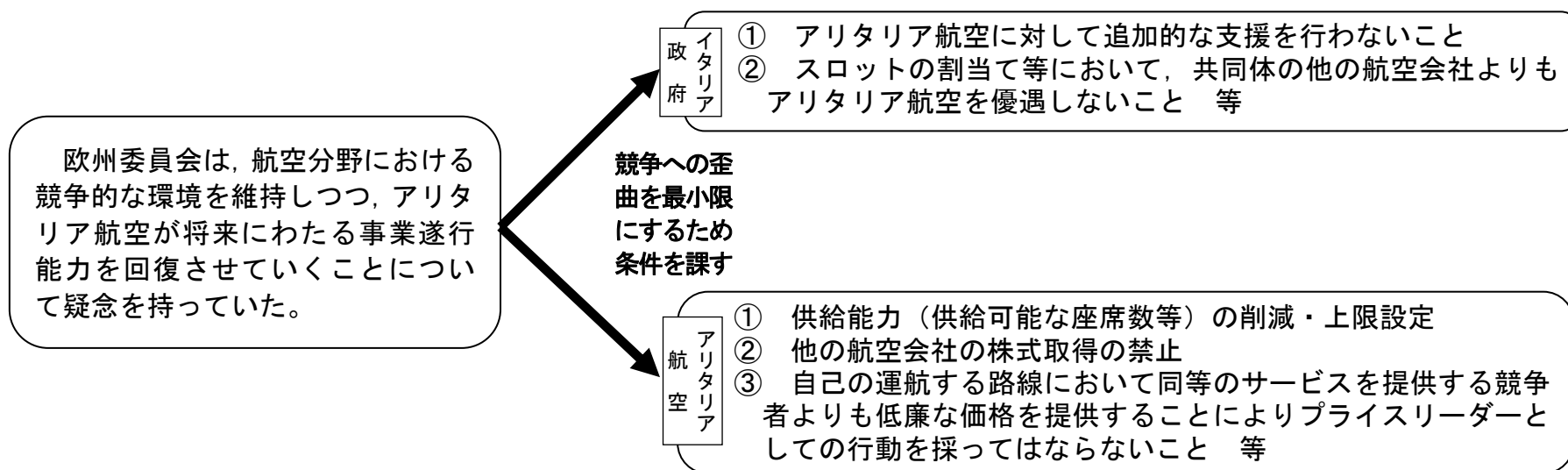
国家補助規制は、EU競争法の特徴であり、超国家的機関EUであればこそという議論がある。



- しかしながら、EUと同様の仕組みを導入している国等がある（例：西アフリカ経済通貨連合、スペイン）。これらの国等においては、競争当局が事前の補助の制度設計や事後の是正措置（補助の回収）に関与し得る。
- このほか、事前の補助の制度設計に関与する仕組みはないものの、補助の問題点についてのレポートを通じた競争唱導活動によって補助の制度設計に影響を与えている競争当局もある（例：英国、米国）。

(3) 事業再生に対する補助のケーススタディ——アリタリア航空に対する補助を素材として

イタリア政府によるアリタリア航空の事業再生に対する補助事例について取り上げ、航空会社の事業再生に対する補助についての欧州委員会の判断プロセスや国家補助を認めるに当たって課した条件について検証し、欧州委員会の事業再生に対する補助に当たっての基本的な考え方や判断プロセス等について検証した⁵。



⁵ 航空事業分野における救済・事業再生に対する補助の考え方等については、あらゆる事業分野に適用される「救済・事業再生ガイドライン（R&Rガイドライン）（2004年）」に加え、「航空業に対する国家補助に関するガイドライン（1994年）」及び「空港、及び地方空港から発着する航空会社の立ち上げに対する資金供与に関するガイドライン（2005年）」において明らかにされている。欧州委員会競争総局へのヒアリングによれば、航空事業分野における救済・事業再生に対する補助については、航空自由化措置完了前は、「航空業に対する国家補助に関するガイドライン（1994年）」によって判断されていたが、航空自由化措置完了後は、同事業分野における国家補助規制の適用が厳格になり、原則として「救済・事業再生ガイドライン（2004年）」によって判断されているとのことである。

5 結び（第4章）

本研究の位置付け

- 国家補助を対象とした競争政策の観点からの初めての本格的な研究
- EU競争法の特殊性を削ぎ落とした上で、我が国への応用可能性の研究につなげていくための基礎的な研究



本研究で得られた成果を踏まえ、事業再生への国家の関与などの具体的な事例を対象にEU国家補助規制の考え方がどこまで我が国の公的支援制度に応用可能なものを研究する必要がある。

<参考条文> EU機能条約〔TFEU〕(抄)

第106条

1 (略)

2 一般的経済利益を有するサービスの運営を委任された、ないしは収入を生む独占の性格を持つ事業者は、そのルールが法的であれ事実上であれ、課せられた任務の達成を妨げない程度において、この条約に定めるルール、特に競争法のルールに服さなくてはならない。取引の発展が、共同体の利益に反する程度にまで影響を受けてはならない。

第107条

1 本条約に別段の定めがある場合を除き、加盟国によって供与されるあらゆる補助又は形態を問わず国庫から支給されるものであって、特定の事業者又は特定の商品の生産に便益を与えることにより競争を歪曲し又はそのおそれがある補助は、加盟国間の通商に影響を及ぼす限り、域内市場と両立しない。

2 次に掲げる補助は、域内市場と両立する。

(a) 個々の消費者に供与される社会援助的性格を有する補助。ただし、当該補助は対象産品の原産地に基づいた差別なく与えられなければならない。

(b) 自然災害その他異常事態により生じた損害を補填するための補助

(c) ドイツ分割により影響を受けたドイツ連邦共和国の一定地域の経済に対し、ドイツ分割による経済的不利を補償するために必要な限度において与えられる補助。リスボン条約が発効して5年の後、理事会は欧州委員会からの提案に基づいてこの条項を削除する決定を採択できる。

3 次に掲げる補助は、域内市場と両立するものとみなすことができる。

(a) 生活水準の非常に低い地域又は深刻な雇用不足の生じている地域、並びに構造的、経済的及び社会的状況に鑑みて第349条に当たる地方の経済開発を促進するための補助

(b) 欧州の共通利益となる重要な計画の達成を促進するため、又は加盟国の経済の重大な攪乱を救済するための補助

(c) 一定の経済活動の発展又は一定の経済地域の開発を容易にするための補助。ただし、当該補助が共通の利益に反する程度まで、欧州連合の通商条件を変更しないことを条件とする。

(d) 文化及び遺産の保存を促進するための補助。ただし、当該補助が共通の利益に反する程度まで、欧州連合の通商条件及び競争に対して影響を与えないことを条件とする。

(e) 欧州委員会の提案に基づき、理事会の決定により特定されるその他の種類の補助

第108条

- 1 欧州委員会は、加盟国と協力し加盟国内に存在する補助の制度を常時審査する。欧州委員会は、加盟国に対し、域内市場の漸進的発展又は運営のために必要とされる適当な措置を提案する。
- 2 欧州委員会は、関係当事者に対し意見提出の機会を通知した後、加盟国又は国家の資金により与えられる補助が、第107条の規定により域内市場と両立しない又は不当に利用されていると認めるときは、当該加盟国に対し、欧州委員会が定める期間内に当該補助の廃止又は是正を求める決定を行う。
当該加盟国が、定められた期間内に当該決定に従わないときは、欧州委員会又は他の関係加盟国は、第258条及び第259条の規定にかかわらず、当該事案を直接欧州連合司法裁判所に提訴できる。
理事会は、いずれかの加盟国の要請を受け、当該決定が例外的な事態により正当化されるときは、第107条の規定又は第109条により定められる規則によらず、当該加盟国が供与しているか又は供与することとしている補助が域内市場と両立するものとみなされる旨を、全会一致で決定できる。欧州委員会が、当該補助に関して本項第1段に定める手続を開始しているときは、当該加盟国の理事会に対する要請は、理事会がその態度を表明するまで当該手続を停止する効果を有する。
もっとも、理事会が加盟国による要請があつてから3か月の期間内に態度を表明しないときは、欧州委員会が当該事例に関する決定を行う。
- 3 欧州委員会は、意見を提出することのできる十分な時間を与えられる形で、補助を供与又は修正するあらゆる計画について加盟国から通知を受ける。欧州委員会は、当該計画が第107条の適用において域内市場と両立することができないと考えるときは、遅滞なく前項に定める手続を開始する。当該加盟国は、当該手続により最終決定が下されるまでは、計画している措置を実施できない。
- 4 欧州委員会は、第109条に従い理事会が本条第2項に規定される手続を免除される旨決定した国家補助の類型に関する規則を採択することができる。

第109条

理事会は、欧州委員会の提案を受け、また欧州議会と協議した後、第107条及び第108条の適用のために適当な全ての規則を制定すること、並びに取り分け第108条3項の適用条件及び本手続を免除される補助の類型を定めることができる。