

EU国家補助規制の考え方の
我が国への応用について

公正取引委員会
競争政策研究センター

EU国家補助規制の考え方の我が国への応用について

【執筆者】

大久保 直樹

学習院大学法学部教授・CPRC 主任研究官

青柳 由香

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授・元 CPRC 客員研究員

安藤 至大

日本大学大学院総合科学研究科准教授・元 CPRC 客員研究員

市川 芳治

慶應義塾大学法科大学院・経済学部非常勤講師

多田 英明

東洋大学法学部准教授・CPRC 客員研究員

宮澤 信二郎

法政大学経営学部准教授

笠原 宏

公正取引委員会事務総局経済取引局総務課長・CPRC 研究員

宇津木 達郎

元 CPRC 研究員

白石 幸輔

公正取引委員会事務総局中部事務所総務課・CPRC 研究員

久野 慎介

公正取引委員会事務総局官房国際課・CPRC 研究員

多賀根 健

元 CPRC 研究員

【本研究報告書における役割分担と位置付けについて】

- 1 本報告書は、それぞれ第1章を大久保、第2章及び第6章を安藤及び宮澤、第3章1～3を多田、同4及び5を青柳、第4章を宮澤、第5章を笠原、宇津木、白石及び久野、補論を市川が執筆を担当した。

なお、第7章については、執筆者全員による議論・検討を踏まえ取りまとめた。

- 2 本報告書の内容は執筆者が所属する組織の見解を示すものではなく、記述中の責任は執筆者のみに帰する。

目 次

第1部 問題意識.....	1
第1章 はじめに.....	1
1 研究の趣旨, 問題意識.....	1
第2章 経済学からみた公的支援の競争への影響.....	4
1 経済活動に対する公的介入の経済学.....	4
2 経営破綻と事業再生.....	8
3 私的整理と法的整理.....	10
4 事業再生への公的支援.....	12
5 公的支援の手法と評価.....	16
6 政府の失敗等への配慮.....	19
7 終わりに.....	19
第2部 EUの国家補助規制制度の検証.....	21
第3章 制度等からみたEUの国家補助規制制度の概観と特徴.....	21
1 EU国家補助規制制度の概観.....	21
2 事業再生支援に係る規制の枠組み.....	28
3 航空会社に対する事業再生支援.....	33
4 EUにおける国家補助規制の役割と位置付け.....	42
5 我が国における公的支援規制制度の在り方に対する示唆.....	53
第4章 EU国家補助規制制度の経済学的検討とその示唆.....	58
1 序.....	58
2 EUの目的と政策評価.....	58
3 EU国家補助規制制度の目的と機能.....	59
4 EU国家補助規制制度の検証—R&R ガイドラインと補助規制の事例から—.....	63
5 我が国の政府による事業再生支援の在り方への示唆.....	66
6 終わりに.....	68
第3部 我が国の事業再生に係る公的支援制度の検証.....	71
第5章 事業再生にみる我が国の公的支援制度の現状.....	71
1 我が国の事業再生支援の概要（制度の趣旨及び支援枠組み）.....	71
2 事業再生支援を行う際に考慮される政策目的.....	82
第6章 経済学からみた我が国の事業再生に係る公的支援制度の分析.....	89
1 はじめに.....	89

2	政府による事業再生支援の評価基準	90
3	企業再生支援機構法の支援基準と評価	91
4	事業再生支援の在り方	93
5	終わりに	95
第7章 まとめ（事業再生に係る公的支援を規律する上で考慮しなければならない要素）		
.....		96
1	はじめに	96
2	我が国において競争政策の観点から公的支援を規制することの意義	96
3	競争政策の観点から公的支援を規制する場合の留意点（実体規制面）	98
4	公的支援に対する規制の枠組み	100
5	競争政策の観点から公的支援を規制する場合の留意点（手続・規制機関面） ..	103
6	まとめ	103
補論：		105
国家補助が競争に与える影響の把握及び比較衡量手法の試み		105
1	はじめに	105
2	O F Tの取組	106
3	欧州委員会の取組—比較衡量手法の導入	115
4	理論的背景—法と経済学	117
5	比較衡量に当たっての公共サービスの要素	119
6	小括	121

第1部 問題意識

第1章 はじめに

1 研究の趣旨、問題意識

平成23年度の共同研究「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－」（以下「平成23年度共同研究報告書」とする。）は、これまで競争への影響という観点から体系的な研究が行われてこなかった公的支援を研究対象とした。この共同研究は、我が国においても、公的支援によって事業者間の競争が損なわれている事例があるのではないかと、そうであるとすれば、かかる施策の在り方について、競争政策の観点でどのように考えるべきなのかという問題関心から行われた。そして、平成23年度の共同研究においては、公的支援に対する規律の枠組みを有し議論の蓄積もあるEU競争法に焦点を当て、その概念や基本的考え方を整理した。平成23年度共同研究の結論部分でも述べたように、こうした基礎的な研究を行ったのは、公的支援に対する競争政策の観点からの規律について、EU法の特殊性を削ぎ落として我が国への応用可能性を研究するための前提作業を行うという意図に基づいていた。

平成24年度の本共同研究は、昨年度の共同研究を踏まえて、EUの国家補助規制の中でEU法に特殊な部分を見極め、また、我が国の公的支援に関係する制度の特徴について整理・分析して、競争政策の観点からの規律の在り方を議論する際の手掛かりを提供することを目的とする。その際、個別企業に対する支援として立ち現れやすく、競争への影響が鮮明であると考えられる事業再生に係る公的支援を素材として用いることとした。「公的支援」には環境、職業訓練、研究開発など様々な理由によるものがあるが、多くの場合には、政策価値に応じて推進すべき特定の事業活動があつて（環境負荷の小さい製品や製造方法の導入など）、これを行う事業者原則としてあまねく支援を行う形態であるのに対し、事業再生に係る公的支援は、個別事業者の状況に応じて、支援の可否・内容が個別に決定されることから、事案ごとに様々な競争環境への影響が生じ得るとともに、支援を受ける事業者と競争関係にある事業者等が不公平感を抱きやすい。我が国においても、昨今の厳しい経済環境の下で、大手企業に対する公的な再生支援事例が発生してきており、その有効性や競争事業者との関係について関心・議論が高まっている。

平成23年度の共同研究も示唆していたように、EUの国家補助規制は、各国の競争当局で共有されている「市場における競争の維持促進」という政策目的に含まれるものと、これとは異なる政策目的により行われていると思われるものが含まれている。すなわち、EUの国家補助規制は、EUの各加盟国が行った補助を、超国家機関である欧州委員会が規制する仕組みとなっていることから分かるように、ある加盟国の補助金が他の加盟国

に及ぼす外部効果を解消するという役割も担っており、競争の維持促進という観点からは説明しにくい面が随所にみられる。例えば、競争に及ぼす弊害を検討する場合には、その前提として、どのような需要者に対してどのような供給者が競争しているかを見極める市場画定の作業が行われるはずであるが、EUの国家補助規制は、競争政策の一環として位置付けられているにもかかわらず、市場の画定が行われているケースが少なく、また、公的支援規制で特有に求められるはずの雇用の維持等の考慮要素についての深い検討は行われていない。

したがって、EUの国家補助規制を、そのまま我が国における望ましい制度として採用するわけにはいかず、EUの国家補助規制を手掛かりとしつつ、しかしそれに捉われることなく、「市場における競争の維持促進」という観点からみて納得の得られる公的支援に係る規律を考えなければならない。

本共同研究では、こうした検討の手掛かりとして、経済学を一つの物差しとして選択した。そもそも「市場における競争の維持促進」が、静学的・動学的な効率性の維持・向上の実現（だけ）を意味するのかどうか争いは尽きないところである。しかし、「市場における競争の維持促進」とは何を意味するのかという問いについて万人の納得のいく答えを出すことが難しいとしても、この問いを考えるに当たって、経済学的な考え方が参照すべき重要なものであることは間違いないであろう。こうした経済学的な考え方を物差しとして、EUの国家補助規制制度やその運用を眺め、静学的・動学的な効率性の維持・向上の実現等の観点だけでは合理的に説明できないことが判明すれば、当該制度・運用は、競争政策とは別途の観点を踏まえて行われていたり、前提となる事業制度を含む市場の環境に市場機能の観点を許さない特別な事情があったりする可能性を示している¹。このような「特殊な事情」については、我が国においても配慮を要するものもあるであろうし、EU固有の特殊な事情である場合もあるであろう。このようにして、EUの国家補助規制の中でEU特殊であって我が国には移植できない部分がみえてくるであろう²。

本共同研究では、以上のような分析に加えて、現行の日本法が公的支援の規律において競争というものをどのように扱っているかを整理し、経済学的な検討を加えた。EUにおいては、加盟国全てが、EU条約に参加することによって、同条約上の競争ルールに従って公的支援の対象・範囲を限定し、かつ、補助スキーム・個別の補助案件のいずれについ

¹ EU条約自体、国家補助の適法性の要件は、「共同市場への適合性」であり、その適合性を判断するに当たり、競争への影響と他の価値とのバランスを行う枠組みとなっている。

² 英国の競争当局である公正取引庁（Office of Fair Trading）は、EUの国家補助規制の定期的な見直しの際に、競争法研究者や経済コンサルタントとも協力して、国家補助規制を、より競争政策と整合的なものにしようと様々な改革の提言を行っている。例えば、そもそも「競争を歪める」とはどのような事象を指しているのか、「競争を歪める」おそれの有無の判断に当たって公的支援のどの要素に着目すべきかといった点を明らかにし、EU委員会に対して提言を行っている。

でも、EU全体としての執行機関である欧州委員会の決定に従い、場合によっては、補助を行った事業者から既に供与した補助を回収することを義務付けられている。これに対し、我が国においては、公的支援について競争政策の観点から規律するルールは存在せず、競争当局たる公正取引委員会を含めて、公的支援を競争確保の観点から規律する権限を持つ組織は存在しない。他方で、財政規律や行政措置の中立性の観点からの規律・自制によって、競争への悪影響がおのずと抑制されている場合がある。このような、結果として実現される価値であって競争政策上も肯定的に評価されるものを含め、我が国の公的支援制度において競争がどのように扱われているかを整理する中で、競争への配慮が抜け落ちている部分の有無、あるとした場合の範囲を把握することができる。

以上のように、EUの国家補助規制からEU法に特殊な部分を選別する作業、そして、現在の日本法において公的支援制度と競争との関係がどのように扱われているかを分析する作業は、EU法を参考としながらもEU法と日本法の相違を踏まえて在るべき我が国の事業再生に係る公的支援規制制度を考える際の基礎となるであろう。

本共同研究の成果が、将来あり得る事業再生に係る公的支援の規律のための制度設計に活用されるとともに、現状においても、公的支援を行おうとする機関とこれに関与する権限を持つ当局における適正な公的支援の設計・実施に寄与することを期待するものである。

第1章に続く本報告書の構成は、次のとおりである。

第2章では、そもそも政府が経済活動に介入することが正当化されるのはどのような場合かを整理する。その上で、事業再生に政府が関与することの意義を検討し、競争政策上の影響にも注意しながら事業再生支援決定を行う際の望ましい判断基準について考察する。

第3章では、EUの国家補助規制制度を概観し、その特徴を法制度の面から述べた後に、我が国における事業再生支援規制の制度設計への示唆を得る。続く第4章では、第3章で概観及び検討したEUの国家補助規制を、市場競争への影響という観点から経済学的に検討し、我が国における公的支援規制の制度設計への示唆を得る。

第5章では、EUの事業再生に係る国家補助に対応する我が国の事業再生支援制度の現状について把握し、それらの中で競争がどのように扱われているかを紹介する。そして第6章では、経済学の観点から事業再生支援の対象選定と支援内容の決定はどうあるべきかについて、企業再生機構法における支援基準を素材として検討する。

最後の第7章では、第2章から第6章までの検討結果を踏まえて、我が国において競争政策の観点から公的支援を規律することの意義と事業再生に係る公的支援規制制度を構想する際に留意すべき点の整理を試みる。

第2章 経済学からみた公的支援の競争への影響

本章では、経済学の視点から、まず、政府の規制や支援による市場に対する介入がどのようなときに正当化されるのかについて整理する。続いて、経営破綻した企業を清算するか、それとも再生させるかに関する意思決定が、債権者によってどのように行われるのかを紹介し、事業再生に政府が関与することの意義について検討を行う。その上で、事業再生への公的支援がもたらす競争政策上の問題にも注意しながら、支援決定を行う際の望ましい判断基準について考察する。

1 経済活動に対する公的介入の経済学

(1) 政府の役割

本章では、経営が破綻した企業の事業再生の取組に対して、政府による支援が行われる場合に、それが競争政策上どのような問題を持つのかを経済学の視点から明らかにすることに加えて、支援を決定する際に政府ないし公的機関が考慮すべき点について整理を行う。

そのためには、まず特定企業に対する公的支援がどのようなときに必要となるのかを理解することが必要となる。そこで、最初に政府が果たすべき役割について整理したい。経済学では、政府の役割は大きく分けると以下の四点であると説明されることが多い。

ア 所有権の確保や契約の履行といった市場取引の基盤整備を行うこと。

イ 人々の自発的な取引に任せると、本来は望ましいはずの交換が行われなかったり望ましくない交換が行われたりする場合（これを「市場の失敗」という）に、個別の取引に対して規制・介入を行うこと。

ウ 機会の平等のために必要な取組を行うこと。また避けられない機会の不平等への対処と著しい結果の不平等の是正を行うために、再分配を行うこと。

エ 国民の暮らしを豊かなものにするために経済成長への取組を行うこと。また経済活動が円滑に行われるために必要な範囲で景気変動への対処を行うこと。

(2) 市場の失敗

それでは事業再生に対する公的支援とは、上で挙げた区分のどこに当てはまるのか。これはイとして挙げた、市場の失敗を是正するために個別取引に介入する規制と同様の趣旨によるものである。そこで、特定企業への公的支援が正当化され得る市場の失敗とはどのようなものなのかを理解するために、続いて市場の失敗とは何かについて整理したい。

市場の失敗とは、注目している財・サービスが完全競争市場において取引されるとい
う理想的な状況が成立するための前提条件が満たされていない場合のことを指す。より
具体的には、次のようになる。

まず、特定の財・サービスが完全競争市場で取引されているとは、

- ア 財の性質に関する情報が完全であり（不完全情報や情報の非対称性がない）、
 - イ 市場参加者の参入退出が自由に行われており、個々の市場参加者が価格支配力を持
たず、市場価格での取引が行われていて（生産要素移動の障害がなく、独占や寡占等
の不完全競争でない）、
 - ウ 取引相手を探すことや契約の締結と履行に掛かる費用（これを取引費用という）が
無視できるくらいに低く、
 - エ 取引の影響が当事者間で完結していること（公共財でなく外部性もない）
- 等の条件が満たされている場合を指している。

完全競争の条件が満たされている場合には、市場参加者が私的利益を最大化するため
に取る行動により、総余剰の最大化が実現される。なお、総余剰とは、取引を通じて発
生する売手と買手にとっての満足度の増加を、個人間で足し合わせたものであると考
えておけばよい。これは幾分不正確な表現ではあるが、本章の内容を理解するためにはこ
れで十分だと考える。

これに対して上記の前提条件のうちいずれか一つでも満たされていない場合に「市場
の失敗」があるといい、このような場合には政府による個別取引への介入が総余剰を増
加させる可能性がある。

市場が完全競争の状態であることはまれである。しかし政府介入が正当化されるため
には、市場の失敗があることだけでなく、介入によるメリットがデメリットを上回るこ
とも必要とされる。介入によるデメリットとは、例えば補助金受給や補助対象選定の際
に発生するロビー活動に伴う費用や、そのような行為により発生する資源配分の歪み、
また情報を完全には持たない政府により行われる施策が誤ったものであることから生ま
れる失敗（これらを併せて「政府の失敗」という）のことを指す。つまり市場の失敗が
あれば直ちに政府介入が正当化されるとは限らない。

なお、市場の失敗を教科書的に説明する際には、完全競争の個々の前提条件が持つ意
味を理解するために、完全競争の状況から前提条件が一つだけ欠けた状況を順にみてい
くことが多いが、現実には複数の前提条件が同時に満たされないことがほとんどである
ことには注意したい。

(3) 市場の失敗に対する政府介入

市場における資源配分の効率性の観点からは、生産者と消費者が市場において行う個別の取引に対して、政府による規制や介入が必要となるのは、市場の失敗の存在が必要条件であることは既に説明した³。次に問題となるのは、どのような手法により介入を行うのかという点である。以下では市場の失敗の個別の原因ごとに、適切な介入とはどのようなものかを例を挙げて説明したい。

まず、不完全情報や情報の非対称がある場合を考えよう。このようなケースでは、情報を持たない側が疑心暗鬼になることで取引が成立しにくくなる。しかし情報の非対称があつたとしても、取引の当事者自身にできることも多い。例えば契約をうまく設計することで、正確な情報開示や適切な努力選択が実現するように誘導すること、また長期的取引関係の構築を通じて評判の機能を活用することなどが行われる。その際に政府には、資格認証制度等により非対称情報の問題を軽減させること等が、費用面も考慮した上で求められることになる。

次に、不完全競争の場合はどうか。社会的に望ましい水準よりも財・サービスの取引が過少となっていて、取引の利益が最大限に実現していない状況（これを「死荷重が発生している」という）である。このとき市場がより競争的になるように、政府としては、例えば企業合併を制限したり条件を付けたりすること、また場合によっては企業分割を求めることなどが考えられる。これに対して、固定費用が大きい産業であることから不完全競争であることが避けられない場合（これを「自然独占」という）には、供給者側に対して参入規制と価格規制を行うことで、より望ましい水準に近い取引を実現させることになる。

取引費用が大きい場合には、相手をうまく見付けられないために、また相手に出会えたとしても交渉費用が高いために、取引が抑制されてしまう。このとき政府には、公共財としてのマッチングサービスを直接的に供給する、又は民間への補助により実現することや、契約の雛形を提供することで契約締結に伴う費用を削減することなどが求められる。

取引の影響が当事者の範囲に限られないケースの一つ目は、その財が公共財であることだ。公共財とは、多数の人が同時に利用できる（これを「非競合性」という）性質と対価を払わない人に利用させないことが難しい（これを「非排除性」という）性質を持つ財のことである。このようなとき、対価を得ることが難しいために進んでこれを供給する人が過少になることが予想される。したがって政府には、そのような財を直接的に

³ ただし、この主張は、総余剰の最大化を政府が政策目的としていることが前提となる。何を政策目的とするかについては、1（4）で扱う。

供給することや政府が購入して提供することで、自由利用（又は頒布に必要な実費を課すだけの安価な利用）を可能とすることが求められる。

二つ目は外部性があることだ。これは取引の当事者ではない人に、市場取引を通じてではなく直接的に良い影響があること（これを「正の外部性」という）や悪い影響を与えること（これを「負の外部性」という）を意味する。

正の外部性がある場合には、良い影響を受ける第三者の利益をも考慮すると、社会的にみて望ましい水準までの取引が実現しないことが起こり得る。当事者は自分たちに交換の利益がある水準までしか取引を望まないからだ。このとき政府には、補助金による後押しや義務付け等により取引を望ましい水準まで増加させることが求められる。なお補助を行う際には、その財源として税収が当てられるため、その徴収に伴う非効率の発生にも配慮することも必要となる。

負の外部性がある場合には、当事者の自発的な意思決定だけに任せると、反対に取引が過剰になってしまうおそれがある。第三者が受ける害を考慮に入れないからだ。したがって、政府には直接的な規制や課税を通じて取引の抑制を行うことが求められる。

（４）政府の目的と政府の能力

ここまでの説明では、政府が市場への介入を行う際の政策目標とは、取引の利益である総余剰を最大化させることだとしていた。しかし競争政策を議論する上では、伝統的に、総余剰を基準とする考え方と消費者余剰のみに注目する考え方の二つが存在する。我が国でも、企業結合規制については消費者余剰を基準としているとされている（川濱，武田 2011）。

本章では、標準的な経済学の考え方に従い、総余剰の最大化を政策判断の基準として考えることにしたい⁴。ただし、仮に総余剰の最大化を目的とするなら、例えば生産者側には外国企業等が含まれる可能性があるため、どこまでを国内の余剰としてカウントするかについての考慮も必要となる。

総余剰を最大化することが政策の目標であると述べたとき、貧困の削減、格差や不平等の是正への配慮がない、又は軽視しているといった批判がなされる可能性がある。しかし原則として、貧困や格差の問題は、個別の市場取引への介入によるのではなく、1

（１）ウで挙げたように、再分配政策を通じて行うことが望ましい。

続いて政府の能力について考えよう。ここまで、政府による市場への介入により、総余剰を増加させる可能性があるとしてきたが、そもそも政府は総余剰の最大化を目的と

⁴ なお、補論の市川論文にあるように、政府介入に関しても公平性の議論や非経済的価値に重きを置く議論が可能ではあるが、本稿では効率性の観点からの検討を行っていることに注意してほしい。

して意思決定をしているのだろうか。また、仮にそうだとしたときに、最も効果の高い施策を選択する能力を持つのかという点も考える必要がある。

政策担当者に完全な知識と判断能力があることを前提とするのであれば、総余剰の増大を目指すことを目的としたときに、適切な施策を選択できるだろう。しかし現実には、規制する側よりも規制される側の方が情報面で優位となることも多く、適切な規制が行われない可能性がある（いわゆる **regulatory capture** の発生）。

このような実態も踏まえると、政府による適切な規制介入を考える際には、政府の能力についての具体的な検討も必要になると言えるだろう。

ここまでは経済活動に対する公的な規制や介入が必要となる理由について、またそのような行為を行う際の留意点について簡潔に紹介した。次節では、事業再生の取組に関する当事者の意思決定について検討する。その後、事業再生への公的支援について議論する際に、本節の内容を利用することになる。

2 経営破綻と事業再生

(1) 経営破綻と事業再生の取組

企業が債務を履行できずに経営破綻する理由には様々なものがある。まず時代変化や技術進歩、消費者の嗜好変化などにより、利益が生み出せなくなったケースが考えられる。一方で、本業で利益は出ているが投資判断に失敗すること、多角化している事業の一部が失敗すること、そして過去の契約により費用が掛かりすぎていること（例えば高すぎる労働条件による、いわゆる労務倒産のケース）等もその理由として考えられる。

債務が履行できなくなると会社の支配権はそれまでの株主から債権者の手に移る。そして債権者は、債権をできるだけ多く回収するという観点から、当該企業を清算するか、それとも再建を図るかを検討することになる⁵。その際に当事者同士の話し合いによる私的整理ではなく、国やその機関が債権者間の利害調整を行ったり、直接的な資金提供を行ったりすることも多い。これはどのような場合に、そしてなぜ正当化されるのか。以下ではこの問題について、順を追って検討したい。

(2) 企業存続の是非：債権者の視点から

破綻企業を再生させた方が、当該企業の債権者の観点からよいといえるのはどのようなときか。簡潔に言えば、再生価値の方が清算価値よりも高いときに、対象企業を再生させることが望ましくなる⁶。

⁵ 池尾、瀬下（1998）などを参照のこと。

⁶ 企業とは、その構成要素の単純な寄せ集めではない。例えば企業特種的な技能や生産技術に関するノウ

まず現時点での負債総額を d としよう。そして企業が存続することの私的な現在価値を $v_p(d, i)$ とする。これは負債が d で経営者が $i \in I$ のときに、当該企業が今後得られる利益の割引現在価値を意味する。なお I は選び得る経営者の集合とする。

企業の再生価値が d と i の影響を受けるという設定は、どのように理解すればよいのだろうか。まず負債の総額により企業の存続確率が変化し、これに応じて資金の調達金利等が変化する。よって企業の存続価値は d の影響を受ける。また経営の取組により企業の存続価値が変化するため、経営者により当然に企業の存続価値は変化する。このように考えると、再生価値はこれら二つの要素の関数となると言えるだろう。ここで $v_p(d, i)$ を最大にする i を i^* と書くことにしたい。つまり $v_p(d, i^*)$ とは、選択可能な範囲において適切な経営者である i^* が選ばれているときの再生価値を意味する。

これに対して企業の清算価値、つまり企業を解散することで得られる金銭を l としたとき、債権者にとって、この企業を存続させることが望ましくなるための条件は何か。それは、

$$v_p(d, i^*) > l$$

が成立することだ。これに対して不等号が反対であれば、現時点で清算する方が債権者として回収できる金額が多いことになる。なお、経営が破綻するのは、現在の経営陣を i_n としたときに、 $d > v_p(d, i_n)$ の場合であるとも限らないことに注意したい。資金繰りが困難なことで発生するいわゆる黒字倒産のケースなど、債務を履行できない理由には様々なものが考えられるからだ。

(3) 私的整理と法的整理の選択

債権者が企業を清算することを選んだ場合でも再生させることを選んだ場合でも、その処理方法としては、私的整理と法的整理という二通りの選択肢を持つことになる。私的整理とは、債権者と債務者が自主的な協議の上で企業の今後を決定するものであり、法的整理とは、民事再生法や会社更生法に基づき裁判所の監督の下で行われるものである。

それぞれには一長一短の関係がある。まず、私的整理の場合には、柔軟な意思決定が可能であることや迅速であることがその利点であると言えよう。しかし債権者の大多数が仮に合意に達したとしても、合意しない債権者に対しては、その決定の効力は及ばないことや、場合によっては不公平だとみなされる可能性があるなど欠点もある⁷。法的整

ハウなど、無形で譲渡できない資産が企業には存在する。したがって、通常時は、企業が存続することの価値が清算価値を上回ることになる。

⁷ なお、私的整理のデメリットである公平性の問題に対処することを目的として、2001年9月に「私的整

理の場合には、このメリットとデメリットが逆転することになる。

以下では、債権者が当該企業を再建させるという決定を行う場合に注目し、私的整理と法的整理の関係を順に検討することにした。

3 私的整理と法的整理

(1) 理想的環境における私的整理

再建が検討されている企業の現状について、債権者と現経営陣との間で情報の非対称がないという意味で、債権者が正確な情報を持ち、加えて複数の債権者の中での交渉に取引費用が掛からない（又は債権者が一人）という理想的な環境を想定してみよう。このとき当事者による話し合いにより、回収できる金額を最大化する手法が選択されることになり、法的整理ではなく私的整理が選ばれることになる。これは「コースの定理」と呼ばれる考え方の応用であり、当事者にとって効率的な結果が実現する⁸。

私的整理が行われる際には、債務の減免や繰延べが検討されることが多い。これがなぜ行われるのかについて、理想的環境の下で考えておきたい⁹。

債権者にとっては、債権 d とその金利の全部を確実に回収できれば最善である。しかし場合によっては、回収できる金額を最大にするためにも債権の一部減免等が検討される。なぜ減免等により回収が見込まれる金額が増加するのか。まず負債の大きさに応じて再生企業にとっての調達金利が異なることが考えられる。このとき債務の減免により当該企業の再生確率が高まるのであれば、事前に一部を放棄したほうが期待値としての回収金額が増加することが考えられる。

また、いわゆる **Debt overhang** への対処としての減免も考えられる。**Debt overhang** とは、再生企業が新規事業のために必要な資金調達を行う際に、その新規事業への投資だけをみれば融資への返済が十分に可能だと考えられるケースであっても、その新規融資に対する返済が既存の債権に劣後する場合には、返済が期待されなくなってしまい、結果として有望な事業に対する新規融資が行われなくなる状況のことを指す。このとき既存の債権者にとって、新規事業への投資が行われた方が有利であるなら、対応策として、債権放棄、**Debt Equity Swap**（債務の株式化）、また **Debt Debt Swap**（劣後ローンへの切り替え）等を行うことになる。

理に関するガイドライン」が有識者らにより策定されている。私的整理の場合には、このガイドラインに従っているか否かという面からの分類も可能だろう。

<http://www.nta.go.jp/shiraberu/zeiho-kaishaku/bunshokaito/hojin/050511/guideline.pdf>

⁸ ただし、社会的に望ましいかは別である。この点は後に検討する。また、効率的な結果は実現されるが分配面で公平かどうかについても別に考える必要がある。

⁹ 深澤（2004）では、私的整理に伴う問題点について、また政府ないし公的機関が事業再生支援を行うことの意義について、解説が行われている。

次に、現経営陣も含めて誰が経営の舵を取るのがベストかについても検討される。これは *i* の選択である。このとき直接的に経営者となるだけでなく、外部から適切なアドバイスをする人物を選定することも、費用対効果等を考慮した場合には検討されることになるだろう。

(2) 私的整理の阻害要因

しかし現実には、債権者と債務者の間には情報の非対称が存在する。また債権者間での交渉にも大きな取引費用が掛かる。これらは私的整理に向けた交渉が成功することを妨げる要因となる。

まず情報の非対称については、債権者が直接的に、又は代理人を通じて資産査定や事業の評価を行うことで、それを解消・軽減することが必要となる。また、債権者が複数いる場合には、そして債権額や取引状況に違いがある場合には、大きな取引費用が掛かり、その調整も必要となる¹⁰。

情報の非対称や取引費用の問題が大きいとき、再生させた方が良い企業であっても清算されてしまうことや、結果として再生への取組が行われるとしても、決定までに長い時間が掛かってしまうなど、総余剰の最大化の観点からは損失が発生することが考えられる。このとき1節で「市場の失敗」の説明を行った際にも述べたように、政府による介入が検討されることになる。

(3) 法的整理の利点と欠点

債権者が私的整理ではなく法的整理を利用するとしたらその理由は何か。これは2(3)節において簡単に説明したが、裁判所による監督を受けるため、公平であるとみなされること、そして強制力があることが利点であるといえよう。しかし一方では、破綻企業であることが明確になることで、評判が低下するという欠点もある。

法的整理による再建を目指す場合には、債権額に比例する形での債務減免が必要な範囲において行われることになる。また経営者の選択については、原則として会社更生法では現経営陣は交代することになるが、民事再生法ではそのまま経営に携わることも多い。

¹⁰ 例えば、債権額に比例的な形での債務の減免を検討したとき、他の債権者にフリーライドをすることを考えて、一部の債権者が拒否することが考えられる。これは債権者の間で、債権の金額だけでなく立場に違いがある場合には、より起こり得ることだろう。例えば、いわゆるメインバンクとその他の金融機関とでは、経営破綻により被るべき被害の割合が異なるべきだという主張が、その他金融機関から出ることが考えられる。

4 事業再生への公的支援

(1) 公的支援とは

本節では、経営が破綻した事業の再生に対する公的支援がどのような場合に正当化されるのかについて考えていきたい。

個別の企業に対して公的支援が行われるとするなら、独占や寡占といった不完全競争状態であることがその前提となる。なぜなら当該企業が参加している財・サービスの市場において、仮に生産者側の自由な参入と退出が可能であり、また相場の価格における取引が成立しているのであれば、特定の企業が退出しても、その影響は非常に小さく、また代替りの企業が参入すると考えられるからだ。

公的支援の内容としては、関係者の利害調整を行うことと直接的な資金提供とが考えられる。前者の利害調整の利点は何か。それは、公正・中立な立場からの利害調整が行われることで、関係者の理解が得られやすいことだ。

それでは、後者の資金提供の利点は何か。まず公的な資金提供には、それにより民間による資金提供が促されるという、いわゆる呼び水効果があることが考えられる。また、期待される投資のリターンが正であっても、民間では大きすぎて負担できないリスクがあるときに、よりリスク回避度が低いと考えられる政府であれば、そのリスクを負担できるとの考え方もある。加えて、例えばリーマンショック時のように金融市場の機能不全等がある場合にも、公的な資金提供が正当化される可能性がある。

次に、公的支援の負の面を考えよう。まず利害調整については、その費用が納税者負担になることが挙げられる。そして資金提供については、その原資が税金であるため、安易な救済実施という政府側のモラルハザードが起り得る。

仮に、政策担当者が社会厚生を考えて政策を選択するのであれば、モラルハザードを心配する必要はない。しかし現実には、救済により少数の利害関係者は大きな利益を得るため、事業再生支援決定の判断に影響を与えるためのロビー活動等が行われる可能性があるのに対して、安易な救済の費用を負担するその他国民の視点では、一人当たりの負担は少ないため、これに強く反対することが割に合う可能性は低い。このとき事業再生支援決定の判断が歪む可能性は残されるといえよう。

したがって、事業再生に対する公的支援を行う際には、そのコストを上回るメリットがあるかどうかを社会全体の視点から冷静に考える必要がある。まずそのメリット面として、当該企業を存続させることの社会的価値を考える必要がある。例えば、市場メカニズムが適切に機能しないため、支援を行わなかった場合よりも行った場合の方が、社会的コストが低くなる場合は公的支援が容認されるだろう。具体的には、倒産の連鎖が起こる可能性が高い場合、有用な事業資産の劣化毀損が懸念される場合、そして雇用へ

の悪影響などが発生する場合などだ。

一方で社会的な費用面を考える際には、これは後で検討するが、まずはライバル企業に対する悪影響など競争政策上の問題を考えることが必要となる。また、特定企業に対して支援が行われることにより、他企業との間の効率的な人材の配分が行われなくなる可能性があるなど、労働市場を通じて起こり得る波及効果等についても検討することが求められる。

(2) 公的支援が望まれる場合

特定の企業の再生に対して公的支援を行うことを検討する際に、事前にどのようなことを考えるべきか。更に検討を加えよう。

まず、前述のように再生価値が清算価値を上回ることが前提となる。この再生価値と清算価値は、私的整理のときに債権者が考えるものとは異なり、社会的再生価値と社会的清算価値と呼ぶべきものである。

公的支援が必要となる状況には二つのケースがあり得る。一つ目は、債権者が再建を望んでいて、それは社会的にも望ましいことであるが、調整ができない場合である。つまり、企業の社会的再生価値を $v_s(d, i^*)$ としたとき、 $v_p(d, i^*) > I$ であり、かつ $v_s(d, i^*) > I$ であるが、情報の非対称や取引費用等の存在を理由として、債権者だけの私的な判断では再生が選ばれない、又は再建の決定に時間が掛かりすぎる場合である。このときは調整面での支援が正当化されることになる。ただし、そのような取組には費用も掛かるため、その点も考慮した上で再建することに社会的なメリットがあるときにのみ再建することが望ましいといえよう。これを本稿では私的再生支援のケースと呼ぶことにする。

私的再生支援が必要となるケースとしては、債権者間の交渉に掛かる費用が大きい場合に加えて、既に紹介したように、資本市場の機能不全が起こっている状況も該当すると考えられる。リーマンショック時などを考えると、仮に再生価値が清算価値を大幅に超えている債務超過企業であっても、流動性制約等により救済企業が現れない可能性がある。このとき政府が直接的に資金注入することが必要となるかもしれない。

公的支援が必要となる状況の二つ目は、債権者は再建を望まないが、社会的には再建させることが望ましい場合である。つまり私的価値を考えると $v_p(d, i^*) < I$ であるために債権者が清算を望むようなケースであっても、 $v_s(d, i^*)$ が I を上回っている場合である。このとき政府が債権者を買収して再建し、事後的にこれを第三者へ売却することが検討されることになる。これを以下では、社会的再生支援のケースと呼ぶことにする。

これには例えば不完全競争のときに、消費者余剰の観点から、競争を維持させることに価値を見いだす場合などが含まれるだろう。寡占度が高く、また当該経営破綻企業が

市場から撤退した場合に、その資産を購入して参入する新規参入企業が現れることが、技術的制約等から期待できない場合には、当該企業の退出は消費者余剰を損なうことになるため、その阻止が検討される可能性がある。

なお、債権者は再建を望むが、社会的な見地からは清算させたほうが望ましいケースも理論的にはあり得る。つまり $v_p(d, i^*) > 1$ であり、かつ $v_s(d, i^*) < 1$ の場合である。しかし、そのようなケースがあり得るとしても、政策的に私的再生を規制することは本稿では考えないことにする。

(3) 政府による公的支援の弊害

事業再生に対する支援を行う際には、前節でみたように、再生させることの社会的価値と社会的費用を検討することが求められる。その際には、再生支援を受ける企業の行動の変化だけでなく、ライバル企業の行動変化、そして市場における環境の変化など多面的な検討が必要となる。それではどのような要素を考慮すればよいか。

そもそも事業再生のために補助金を与えることには、非効率的な企業が生き残ることを通じて、また相対的に優れた企業の市場における行動が変化することを通じて、効率性を損なうことになる。これは公的支援により生まれる事後の非効率性といえる。

これに対して事前の非効率が発生することも考える必要がある。これは例えば、経営破綻時に公的支援を受けられる可能性があることにより、企業による効率性の改善を抑制してしまう可能性があることなどだ。

以下では、当該企業における事前の経営判断が歪む点、またライバル企業の過剰なりスクテイク行動が発生する点等について扱っている既存研究を簡単に紹介したい。

ア 事後の非効率性

企業救済に関しては、特に銀行業界について多くの研究が行われてきた。以下では事後の非効率性の観点から簡単に紹介したい。

Vives (2010)では、銀行業界における競争と安定性の間にあるトレードオフの関係について、理論と実証の両面からレビューが行われている。そして競争が安定性を損なう効果には、預金者や投資家間の銀行取り付けに関する協調ゲームをより深刻なものにする効果とリスクテイクが過剰になり失敗確率が上がる効果という二つの経路があることが紹介されている。

また Hakenes and Schnabel (2010)では、公的支援が競争を歪める理由として、支援を受けた企業ではなく、その競争相手の行動が歪む点に着目した理論研究が行われている。一般に企業の救済や公的支援には企業間競争を阻害する効果があると言われ

ている。その理由として挙げられることが多いのは、保護を受けた企業が有利な条件で行動（資金調達など）できることである。

しかしこの研究では、支援を受けた企業ではなくライバル企業の行動に着目することも重要であるという点が強調されている。まず支援を受けた企業はよりアグレッシブな行動が可能になる。それにより競争は激化しマージンは減少することになる。その結果として、ライバル企業はよりリスクを取った行動をする可能性があるということがその理由である。

この理論的予想を Gropp, Hakenes, and Schnabel (2011)では実証的に検証している。結論として政府保証（これには明示的なものだけでなく、特定の銀行が経営破綻した場合に、その影響が経済全体に及ぶことを恐れる政府が特例として救済することが予想されている場合など、暗黙の保証も含む。）がある銀行の存在によって、その競争相手である銀行のリスクテイクが上昇することが示されている。これに対して保護を受けた銀行についてはそのような変化は有意には観察されないことが述べられている。

イ 事前の非効率性

経営不振となった企業に対して、事後的に公的支援が行われる可能性があるとき、それは企業の経営判断にどのような影響を与えるのだろうか。

Bernardo, Talley, and Welch (2011)では、インセンティブの面で効率的な企業救済政策について、企業内のモラルハザードに注目した分析が事前と事後の両面から行われている。この論文では、企業救済策は企業と経営者のモラルハザードを二種類の経路を通じてより深刻なものにすることを示している。その一つ目は企業が失敗を避けるインセンティブが弱まることである。これが事前の非効率性である。そして、もう一つは救済策の実施資金を企業が再生した後に回収する行為が、事後の経営インセンティブを損ねることである。

ただし、これらのようなデメリットが存在したとしても、企業が存続することの外部効果が十分に大きければ救済策は社会厚生を改善し得る。なお、救済策に必要な資金調達を考える際には、再生支援を受けた当該企業による負担とするよりも、税金による負担とした方が、上記の行動の歪みによる弊害を避けることができるため、事後の効率性の観点からは望ましいとの主張がなされている。

5 公的支援の手法と評価

(1) 金融支援（資本注入、融資、融資枠の設定、利子補給）

ア 支援対象企業への効果

手元に流動的な資金が不足している企業は、政府から資本注入や融資を受けることにより、取引先や民間金融機関に対する支払が可能になる。これにより公的支援を受けた企業は、支払不能による倒産を免れ、市場に存続することになる。

また、財務状態の悪い企業は、市場から必要な資金を調達することが困難であるため、生産能力の調整やコスト削減投資を行うことによって収益力を改善する機会を失うことになる。資本注入や融資が行われれば必要な資金が直接的に調達でき、利子補給が行われれば必要な資金を民間金融機関等から調達することを可能にする。このため、支援を受けた企業は収益力の改善（コストの削減）を達成することになる。

さらに、財務状態の悪い企業は運転資金の確保のために高い金利を支払う必要がある。政府から資本注入や融資を受けられれば、また民間金融機関等からの借入れに対して政府の利子補給を受けられれば低いコストで資金を調達することが可能になる。また、政府からの資本注入、融資、融資枠の設定、利子補給などは支援を受けた企業の信用リスクを低下させ、民間金融機関等からの資金調達のコストを引き下げる効果を持つ。以上により、支援を受けた企業はコストの削減を達成することになる。

同じコストの削減といっても固定費用の削減と限界費用の低下では競争に及ぼす影響は異なる。固定費用の削減は、長期的には、退出の可能性を低下させ、逆に、ライバル企業が退出する可能性を高める効果を持つが、短期的な競争結果、つまり、生産量や価格設定には影響を及ぼさない。一方、限界費用の低下は、次節で説明する通り、短期的な競争結果に影響を及ぼすことになる。

生産能力の調整、例えば、生産性の低い設備や人員の整理は限界費用を低下させる効果を持つ。また、ランニングコストの低い設備・システムを導入することも限界費用を低下させることにつながる。

さらに、運転資金の調達費用を低下させるような金融支援、例えば、政府による低利の融資枠の設定や民間金融機関が設定した融資枠の利用に対する利子補給は限界費用を低下させる効果を持つ。また、金融支援による信用リスクの低下によって民間金融機関の融資枠の金利が低下すると限界費用は低下する。

イ 競争へ及ぼす影響

寡占状態にある財市場での競争を考えよう。経営状態が悪化した企業が、公的な金融支援を受けられずに市場から退出した場合、少なくとも短期的には、ライバル企業の価

格支配力が高まり、その結果として、生産量は減少し価格は上昇する。このとき、ライバル企業の利潤は増加するものの、消費者余剰が減少する。したがって、経営状態が悪化した企業の退出を金融支援により回避することには、当該企業を市場に残すことにより、生産量の減少と価格上昇を抑止し、消費者余剰の減少を通じた総余剰の減少を回避するというメリットがある。

他方で、Lahiri and Ono (1988)が指摘したとおり、経営破綻企業はライバル企業よりも生産性が低い（限界費用が高い）と考えるなら、公的支援がなければ生産性の低い企業が退出することによって、生産性の低い企業に代わって生産性の高い企業が生産量を増加させるという「効率的な生産代替」が生じるはずであるが、金融支援を行って経営破綻企業の退出を回避することにより阻まれるというデメリットがある¹¹ ¹²。もちろん、政府が金融支援に要する資金を税により調達することによって市場の資源配分が歪むというデメリットも存在する。

経営破綻企業を公的な金融支援により存続させるのが望ましいのかどうかは上記のメリット・デメリットのバランスで決まる。支援対象企業の生産性が高い（限界費用が低い）ときほどデメリットが小さくなり、ライバル企業の数が少ないときほどメリットが大きくなるため、このような場合は金融支援により経営破綻企業を存続させるのが望ましくなる。

金融支援により限界費用が低下すると、支援を受けた企業にとって、より低い価格でも財を供給することが合理的になる。このため、当該企業の実生産量は増加するが、ライバル企業の実生産量は減少することになり、支援を受けた企業の価格が低下するだけでなくライバル企業の価格も低下する。その結果、支援を受けた企業の利潤は増加し、ライバル企業の利潤は減少する。一方で、価格が低下するため、消費者余剰は増加する。

このような変化に伴う総余剰への影響は以下のとおりになる。上述のとおり、支援を受けた企業の限界費用の低下は市場の価格を低下させ、消費者余剰の増加を通じて、総余剰を増加させる効果を持つ。他方で、公的支援によりライバル企業から支援を受けた企業への生産代替を引き起こすが、これはやはり Lahiri and Ono (1988)が指摘するとおり、支援を受けた企業の限界費用が引き続き高い場合にはこの生産代替は総余剰を減少させる効果を持つ。加えて金融支援のために政府が資金調達することによっても資源配

¹¹ Lahiri and Ono (1988)は、限界費用が一定の市場を考慮して、市場シェアが一定の水準よりも低い企業はそれを排除することで総余剰を高めることができること、例えば、市場の需要関数が線型である複占市場の場合には、当該企業を排除した方がよくなるような市場シェアの閾値は 30.8%というかなり高い水準であることを指摘している。

¹² ここで挙げた公的支援がもたらす競争上のデメリットは、金融支援の場合に限られるものではなく、以降で扱う経営再建支援や専門家の派遣、また税制面での優遇が行われる場合にも共通するものである。

分を歪める効果がある。したがって、望ましい金融支援の水準は価格が低下することの便益と生産代替及び政府の資金調達のコストとのバランスで決まることになる。金融支援による生産性改善（限界費用低下）効果が高いほど、ライバル企業の数が少ないときほど、追加的な金融支援の便益が高くなるため、より大規模な金融支援が望ましくなる。

（２）経営再建支援と専門家の派遣

公的支援の手段は金融面での支援に限られるわけではない。経営再建のために必要な知識や人材の面での支援が行われることも多いと言える。ここで疑問となるのは、なぜ企業の所有者である株主が適切な経営陣の選択を行うことができないのに対して、公的な支援が行われる際には、より適切な人選が行われる可能性があるのかという点である。

理論的には、株主は費用対効果を考えながらも、企業経営者としてより適切な人材を選択することが予想される。しかしそれを株主は実現できないが政府には可能だとすると、二つのケースが考えられる。まずは情報の非対称や選択能力の差がある場合だ。当該企業の経営者として誰が適切かを考える際に、株主よりも政府の方がより多くの情報を持つか判断能力が高い場合にはこのようなことが起こり得る。しかしそれは現実的ではないだろう。

もう一つの可能性は、能力の高い経営者がいたとして、株主からの依頼は受けないが政府からの依頼であれば（その後の評判等も考慮することを通じて）経営支援を引き受けるということがあり得る。

（３）税制面での優遇

経営が破綻した企業の再生を考える際に、税制面で優遇されることにはどのような意味があるのだろうか。これは直接的な国費の投入ではないものの、国家が得られたはずの収入を失う一方で、その金銭が支援を受けた企業へと移転するという意味では結果として同じことであり、これも公的支援だと考えられる。ただし税制面での優遇が行われる場合には、再建に対して直接的な金銭面での支援が行われることとは幾つかの面で異なる意味を持つことには注意したい。

そもそも税制面での優遇とは、事業再生にある程度成功した場合にのみ恩恵を受けることができる。赤字法人であれば納税が不要であるからだ。

補助金の提供と税制面での優遇にはどのような違いがあるのだろうか。まず税金の場合には、公平性がより高い水準で求められるため、対象の選択性が狭いことである。これに対して補助金の場合には、政策的な見地からの裁量性の余地が広く、したがって、選別性（selectivity）が大きくなる可能性がある。これらの違いについても理解すること

が重要だ。

6 政府の失敗等への配慮

(1) 政府の失敗

政策担当者に完全な知識と判断能力があるとするれば、事業再生への支援は、社会的再生価値と私的再生価値、そして清算価値を考慮した上で適切に行われることになる。しかし現実には、政府は完全な知識と判断能力を持たないため、支援決定に関してフリーハンドが与えられると安易な公的支援が行われる可能性があることとなる。このときどのようにしてそれを抑制するかが問題となり得る。

(2) 代償措置

経営破綻企業に対して公的支援を行う際には、一定の代償措置が必要となる可能性がある。その根拠として考えられるのは、まずは競争環境を維持するための施策としての代償措置である。もう一つは、政府の失敗に対する適切なコントロール手段としての代償措置である。競争政策上の観点と政府の失敗対策の両面から十分な検討がなされる必要があるだろう。

なお、政府の失敗とその適切なコントロールの問題については第4章で更に丁寧な議論を行う。

7 終わりに

本章では、事業再生に対する公的支援が正当化されるとしたらどのような理由付けが考えられるのかについて、経済学における基本的な考え方を整理した。しかし当然のことではあるが、全ての論点を網羅できているわけではない。今後の更なる整理と検討が求められるだろう。

参考文献

Bernardo, Talley, and Welch (2011) "A model of optimal government bailouts," Berkeley Program in Law and Economics, Working Paper Series, (<http://www.escholarship.org/uc/item/8wv4p90c>).

Besley, and Seabright (1999) "The effects and policy implications of state aids to industry: An economic analysis." *Economic Policy*, 34, 13-53.

Gropp, Hakenes, and Schnabel (2011) "Competition, risk-shifting, and public bail-out policies," *Review of Financial Studies*, v.24, n6, pp.2084--2120.

Hakenes, and Schnabel (2010) "Banks without parachutes: Competitive effects of government bail-out policies," *Journal of Financial Stability*, 6, pp.156--168.

Lahiri, S. and Y. Ono (1988) "Helping Minor Firms Reduce Welfare," *The Economic Journal*, 98, pp. 1199--1202.

Vives (2010) "Competition and stability in banking," CESifo Working Paper No. 3050.

池尾和人, 瀬下博之 (1998) 「日本における企業破綻処理の制度的枠組み」 三輪芳朗, 神田秀樹, 柳川範之編『会社法の経済学』東京大学出版会, 第8章, pp.253--277.

川濱昇, 武田邦宣 (2011) 「企業結合規制における効率性の位置づけ」RIETI Discussion Paper Series, 11-J-022.

深澤映司 (2004) 「公的機関が関与した企業再生支援」『レファレンス』国立国会図書館, pp. 56--79.

第2部 EUの国家補助規制制度の検証

第3章 制度等からみたEUの国家補助規制制度の概観と特徴

本章では、第4章においてEUの国家補助規制制度を経済学的観点から検証し、また第7章において我が国において競争政策の観点から事業再生支援を規制することの意義と公的支援規制制度を構想する際に留意すべき点を検討する前提として、EUの国家補助規制制度を概観するとともに、その特徴について法制度面から検討するものである。まず、平成23年度共同研究報告書を基にEU国家補助規制制度（第1節）、事業再生支援に関する規制の枠組み（第2節）を整理した後、EUにおける具体的な事業再生の事例として、航空会社に対する事業再生支援の枠組み及び航空会社に対する事業再生支援事例3件（アリタリア、エアリングス及びエールフランスの各事例）を整理する（第3節）。しかる後、EUにおける国家補助規制の役割と位置付け（第4節）について、域内市場設立の目的、国家補助規制の役割、EU法の優越と国家補助規制、ルールの特徴、EU法秩序における競争という価値の相対性、規制機関の特徴の各観点から検討した上で、我が国における公的支援規制制度の在り方に対する示唆（第5節）を述べることにしたい。

1 EU国家補助規制制度の概観

(1) EUにおける国家補助規制の目的

現在のEUの起源となった欧州経済共同体（EEC後の欧州共同体（EC））は、関税同盟を経て、人・物・サービス・資本が自由に移動する域内市場（共同市場）の創設を目的に設立され（旧EC条約第2条）、「域内市場において競争が歪められないことの確保」が目的達成に向けた政策の一つとして規定されていた（同条約第3条(g)）¹³。このため、EU競争法は、我が国独占禁止法、米国反トラスト法と同様、事業者の反競争的行為の禁止（EU機能条約第101条及び第102条）、合併規則¹⁴による企業結合規制に加え、加盟国の供与する補助を「国家補助（State aid）」として禁止する（同条約第107条1項）。

EU競争法に国家補助規制制度が置かれているのは、加盟国による補助の供与は域内市場における事業者間の競争を歪める可能性があり、域内市場の維持・発展のためには規制する必要があること、また、加盟国が自国事業者を対象に補助を供与することによ

¹³ リスボン条約により改正された現在のEU条約の下では、EUの目標を定める第3条第3項において、EUは単一の域内市場を設立し、均衡のとれた経済成長及び価格の安定、完全雇用及び社会発展を目指す高度に競争的な社会的市場経済のために活動する旨規定されている（同条3項）。

¹⁴ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings [2004] OJ L24/1.

り、他の加盟国に所在する事業者よりも有利な立場を与えようとするいわゆる「補助金競争」を抑止することによる。

なお、EFTA（欧州自由貿易連合）加盟国であるノルウェー、アイスランド、スイス及びリヒテンシュタインのうち、スイスを除く3か国は、1994年1月1日発効の欧州経済領域協定¹⁵（EEA協定）により、EU域内市場（Internal Market）の一部を構成している。このため、EU競争法の規制は、国家補助分野に限らず、反トラスト分野・企業結合分野についても、上記3か国にも適用される。

（2）EU国家補助規制制度の概観

ア 実体規定¹⁶

（ア）EU機能条約の規定

a EU機能条約 107 条第 1 項

国家補助を規制する根拠条文は、EU機能条約第 107 条である。同条第 1 項は、「本条約に別段の定めがある場合を除き、形式を問わず加盟国により供与される補助又は国家の資金により供与される補助であって、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ものは、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。」と規定し、同条第 2 項・第 3 項、及び公共サービスに関する規定である第 106 条第 2 項に規定される例外等に該当しない限り、加盟国の供与する補助を禁止する。

第 107 条第 1 項の下、禁止される補助は、次の 4 要件、すなわち、

- ① 便益又は便宜の観点で補助とされているものであること
- ② 国家により、又は国家の資金（リソース）を使って供与されるものであること
- ③ 特定の事業者又は特定の商品の生産に便宜を図るものであること（選別性）
- ④ 競争を歪めるものであり、加盟国間通商に影響するものであること

を満たすことを要する。

①の要件に関して、国内領域において差別なく全ての事業者に便益を与える加盟国の措置は、一般的な措置であり、国家補助には該当しない。他方、加盟国の措置が、特定の事業者又は特定の事業分野に対して排他的に便宜を与える場合に原則として特定性があるとされ、国家補助となる。

ここにいう「便益又は便宜」とは、ある措置がある事業者に利益をもたらすこと

¹⁵ EEA 協定の詳細については、EFTA ウェブサイト(<http://www.efta.int/eea/eea-agreement.aspx>)参照。

¹⁶ 本項目の記述は、Kelyn Bacon, “European Community Law of State Aid” (Oxford University Press, 2008) 第 2 章・第 3 章による。国家補助規制制度の概要については、「平成 23 年度共同研究報告書」第 2 章第 1 節において整理を行っている。

をいう。便益又は便宜の供与が第 107 条の下での国家補助規制に服するものであるかを判断する基準として、「民間投資者テスト」と「民間債権者テスト」がある。民間投資者テストとは、国家又は公的機関による資本注入は、通常の市場条件で操業する民間投資者が当該投資を実施できるときには、補助を行ってはならないとするものである。また、民間債権者テストとは、事業者に対する国家の関係が、投資者ではなく債権者の関係であるとき、当該事業者への便宜が同種の条件下で民間債権者の債務者に供与される便宜よりもより有利なものとなっているか否かによって融資が国家補助規制に服するものであるかを判断するというものである。

②の要件に関して、「国家」の概念は、加盟国の連邦政府又は中央政府に限られるものではなく、地方政府及び地方公共団体も含む。また、「国家の資金」とは、中央政府と地方政府の基金と資産をいい、公的事業者、又は民間事業者の管理する基金を通じて財政支援されることもある。また、「リソースを使って」とは、国家が有する資金等が補助を受ける事業者に移転することだけではなく、国家等の収入の減少をもたらす租税その他の賦課の免除、国家保証もこれに該当し、補助となる。

③の要件に関して、「事業者」とは、設立根拠が公法であるか私法であるかを問わず、経済活動に従事する全ての事業主体をいう。ある市場で商品又はサービスを提供する事業は、経済的事業とみなされる。

④の要件に関して、「競争の歪曲」と「加盟国間通商への影響のおそれ」の両要件の充足を認定するための立証水準は比較的 low、具体的な証拠は必要でない。このため、対象となる市場を画定し、当該市場構造の分析を行い、加盟国間での通商の流れの証拠を提出する必要はない。

この点、欧州委員会競争総局へのヒアリング調査¹⁷によると、市場の画定を行わない理由は、107 条 1 項の下では、何らかの補助 (any aid) が供与されることにより、競争が歪曲され、かつ加盟国間通商に影響が及ぶことは必定であるところ、市場の画定は必要ではなく、補助が供与されれば競争の歪曲は自動的に認定されることによる。このため、競争の歪曲については、欧州委員会においても、裁判所 (EU 司法裁判所、一般裁判所) においても、実質的な議論が展開されることは基本的にはない。これに対し、反トラスト条項である 101 条・102 条の場合には、市場 (製品市場、地理的市場) を画定した上で、競争に与える影響を評価することが求められる。

競争の歪曲の要件について、競争の歪曲の古典的なテストは、補助によって補助

¹⁷ 2012 年 3 月 15 日多田英明 CPRC 客員研究員が実施。

を受けた事業者の立場を強化するか否かであり、補助を受けた事業者の競争者の立場の評価は要しない。競争上の立場の強化は、単に補助を受けた事業者に供与される便宜を参照することにより評価され、決定的な問題は当該事業者の財務状況が全体として補助により改善したか否かである。

この点、欧州委員会競争総局へのヒアリング調査によると、107条の下での競争の歪曲については、将来を予測する（prospective）、事前の（ex ante）評価が求められ、合併規制の下での競争の歪曲の評価との共通性がある。他方、反トラスト条項については、既に発生した違反行為の競争の歪曲の評価を事後的に（ex post）行うものであり、107条の下での競争の歪曲の評価とは異なるものである。

なお、競争の歪曲の評価については、定量的（quantification）に行うことはできないところ、裁判所が欧州委員会の決定を取り消す場合には、競争の歪曲の認定に問題があるというのではなく、107条3項の下での便益と弊害の比較衡量（balancing）に問題があるということ、すなわち当該補助の域内市場との両立性（compatibility）の認定に問題があるとして取り消される。競争の歪曲は自動的に認定されるため、欧州委員会には裁量の余地はないのに対し、107条3項の下での比較衡量については、欧州委員会に大きな裁量の余地が与えられており、逆に裁量の余地が大きいだけ、欧州委員会の認定を巡り欧州一般裁判所で争われる余地が生じることとなる。

加盟国間通商への影響の要件は、欧州委員会の管轄権と加盟国の独立した行動を留保する領域の間の管轄権の線引きを行うものであるが、補助を受けた事業者が加盟国間通商に従事している必要はない。実際にも潜在的にも加盟国間通商に影響がない事例はまれであり、補助を受けた事業者が自己の製品を輸出しておらず、地方レベルで事業活動を行っているにすぎない場合でも、当該事業者への補助は国内生産を増加させることにより加盟国間通商に影響を与え、他の加盟国の事業者が、当該加盟国市場へ自己の製品を輸出する機会が減少することとなる。

b EU機能条約 107 条第 2 項

第 107 条(2)は、国家補助のうち共同体市場に適合し、禁止されないものとして、以下のものを規定している。

- (a) 個々の消費者に供与される社会的性格を有する補助
- (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

なお、(c)については、リスボン条約により、2009年12月1日の同条約発効後5年を経た時点で、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。

c EU機能条約 107 条第 3 項

本項では、欧州委員会が域内市場との適合性について裁量的に判断し、便益が反競争的効果を上回る際に供与が容認され得る国家補助を規定している。この判断において、欧州委員会は共同体の政策目的に従って補助を方向付ける広範な裁量を有している。第 107 条(3)の適用の是非の判断は、国内レベルではなく共同体における経済・社会的評価をもって行われるが、判断においては、「国家補助行動計画」¹⁸で示された「バランシングテスト」が行われ、補助の功罪の影響が判断される。

本項に規定される、具体的な補助の類型は、

- (a) EU全体からみて経済状態が極度に悪い地域の経済開発を促進するための補助
- (b) EUとしての重要な計画への補助、又は加盟国の経済の深刻な攪乱に対する補助
- (c) 特定の経済活動の発展、特定の経済領域の発展を補助する補助
- (d) 文化や遺産の保護を促進する補助
- (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の 5 類型である。

このうち、(c)号は対象が最も広いため、最も用いられており、事業分野別の補助（特定の経済活動）、地域的補助（特定の経済地域）だけではなく、特定の活動や地域を対象とする水平的補助も対象となる。本共同研究で検討した事業再生支援についても、本号を根拠とする¹⁹。

本項の下、欧州委員会は共同体の政策目的に従って補助を方向付ける広範な裁量を有しており、第 109 条を受けた理事会の授權規則²⁰を受け、欧州委員会は包括的一括適用免除規則²¹、デ・ミニマス規則²²等の第二次立法のほか、いわゆるソフトロー

¹⁸ COM (2005) 107 final, State Aid Action Plan - Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009, SEC (2005) 795.

¹⁹ なお、経済・金融危機の下採択された「銀行ガイドライン」([2008] OJ C270/8)以下合計 4 本のガイドラインは、(b)号を根拠とする。本号にいう「加盟国経済における深刻な攪乱」については、加盟国の一部の地域だけではなく当該加盟国の全体の経済への影響が必要である。この適用免除は例外的なものとして扱われている。

²⁰ Council Regulation (EC) No 994/98 of 7 May 1998 on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid [1998] OJ L142/4.

²¹ Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation) [2008] OJ L214/3.

²² Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87

として、多くのガイドライン、告示等を策定している²³。なお、一括適用免除の条件を充足しない補助であっても、欧州委員会は、ガイドライン等に基づいて、共同市場に適合すると認定する場合もある。

(イ) 主要な欧州委員会規則

a デ・ミニマス規則

デ・ミニマス規則は、次の例外を除いて、全事業分野の事業者への補助に適用される。すなわち、漁業及び水産養殖分野への補助、農産品の第一次生産への補助、農産品の加工販売事業者への一定の補助、輸出補助、輸入製品に対する国産品優遇補助、石炭事業者への補助、道路貨物輸送車両への補助、及び困難な状況にある事業者（2.（1）にて後述）への補助である。上記以外の全ての分野は、1事業者当たり3年にわたって20万ユーロを限度として供与されるもの、道路輸送分野（road transport sector）では1事業者当たり10万ユーロを上回らないなどデ・ミニマス規則の要件を満たす場合には、EU機能条約第107条（1）のいずれの要件も満たさないものとみなされ、第108条に基づく届出も必要ない。

b 包括的一括適用免除規則²⁴

包括的一括適用免除規則（GBER）は、2008年8月に採択され、2013年末まで適用される。GBERは、輸出関連活動への補助、国内品の使用を条件とする補助、農漁業・鉄鋼業に対する所定の補助²⁵等を除き、全事業分野に適用される。GBERの適用対象となる補助は、補助上限、透明性等の要件を満たす場合、EU機能条約第108条に規定される欧州委員会への届出義務が免除される。

国家補助規則の適用が免除される形態の補助として、①地域に対する補助、②SME（中小企業）の投資・雇用補助、③女性起業家に対する補助、④環境保護に対する補助、⑤SMEの補助相談及びSMEの展示会参加のための補助、⑥リスク・キャピタルの形態による補助、⑦研究開発・イノベーションに対する補助、⑧職業訓練に対する補助及び⑨不利な条件及び障害を持つ労働者に対する補助が掲げられており、それぞれ適用免除とされる補助の定義、補助の上限額及び割合等が定めら

and 88 of the Treaty to *de minimis aid* [2006] OJ L379/5.

²³ 欧州委員会によるガイドライン、告示等は、欧州委員会競争総局ウェブサイト (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html) 参照。

²⁴ 包括的一括適用免除規則の詳細は、平成23年度共同研究報告書46頁以下参照。また、同報告書資料編には、本規則の全訳が掲載されている。

²⁵ 農漁業・鉄鋼業に対する国家補助については、その他の事業分野とは異なる特則が定められている。詳細は、前掲・Bacon 第11章・第14章参照。

れている。

イ 手続規定

(ア) EU機能条約、関連規則

国家補助規制についてのEU機能条約上の手続規定は、108条と109条である。108条は欧州委員会による加盟国の補助制度の審査、及び加盟国の供与する補助に係る決定を採択する権限について規定し、109条は理事会に対し107条・108条の適用のために必要となる規則の制定権限を規定する。

109条を受けて、理事会は「EC条約93条（現88条）の適用の細則を制定する理事会規則659/1999号」²⁶を採択し、また欧州委員会は、本規則の実施規則として、「理事会規則659/1999号を実施するための欧州委員会規則794/2004号」²⁷を採択している。なお、欧州委員会は2009年、「国家補助行動計画（State Aid Action Plan）」の一環として、一定の類型（既存のガイドライン等に適合するもの、欧州委員会の確立された慣行に合致するもの、既存のスキームの延長・拡大）の国家補助計画を対象に、審査手続の迅速化、及び欧州委員会と加盟国政府間の協力強化を目的に、「特定の国家補助の取扱いに係る簡略手続に関する告示」²⁸を制定した。

(イ) 手続の概要²⁹

108条の下、欧州委員会は、既存の国家補助について加盟国と連携して常時審査するほか（108条1項）、欧州委員会は加盟国から届出のあった新規の国家補助が107条1項にいう国家補助に該当するか否かを決定する権限を有している。当該補助が107条1項に該当する場合、同条2項ないし3項の下での適用免除の要件に該当するか否かを審査する（108条2項）。

加盟国政府は、各種一括適用免除規則（デ・ミニマス規則、包括的一括適用免除規則等）に該当する補助を除いて、補助の供与計画又は変更計画を欧州委員会へ届出をすることを要し、欧州委員会が、当該補助について共同市場と両立しないおそれがあ

²⁶ Council Regulation No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 (now Art. 88) of the EC Treaty [1999] OJ L83/1.なお、本規則は「国家補助現代化(State Aid Modernisation)」の一環として、現在、新規制定に向けた作業が行われている。

²⁷ Commission Regulation (EC) No 794/2004 of 21 April 2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty [2004] OJ L140/1.

²⁸ Notice from the Commission on a simplified procedure for treatment of certain types of State Aid [2009] OJ C136/3. また、本規則と併せて「ベスト・プラクティス・コード」(Commission Notice on a Best Practice Code on the conduct of State aid control proceedings [2009] OJ C136/13)も採択された。

²⁹ 手続規定の詳細については、前掲・Bacon 510-516頁（第17章 Enforcement in the European Court）参照。

るとして審査を開始した場合には、当該審査の結論が欧州委員会決定によって示されるまで、加盟国は当該措置を実施してはならない（108条3項）。これに反して供与された補助は、自動的に共同市場と両立しない「違法な補助」とされ、欧州委員会は当該加盟国に対し当該補助の受給者に返還を求めるよう命ずる義務を負う³⁰。

欧州委員会は、届出のあった補助について2か月の審査期間を有する。欧州委員会が特段異議を唱えない場合には、届出加盟国は当該補助を実施することができる。欧州委員会の審査結論は、「異議を提起しない決定」ないし「108条2項の手續開始決定」のいずれかである。後者の場合、欧州委員会は正式な調査を開始し、承認、条件付承認、禁止のいずれかの決定を下す。審査期間は最長でも18か月とされている。

なお、欧州委員会決定に不服がある場合、①補助供与者である加盟国（供与する予定であった補助が域内市場と両立しないものとして禁止された場合）、②補助を受けた事業者（供与される予定であった補助が域内市場と両立しないものとして禁止とされた場合、及び供与される予定であった補助が域内市場と両立する「国家補助」に該当するとされ、補助を供与されることが認められた場合でも、「国家補助」に該当するとされたこと自体に不服のある場合）、③補助を受けた事業者の競争者（自己の競争者に供与される補助を承認する決定採択に際し正式手續を経なかった場合、及び自己の競争者に供与される補助を承認した決定を争う場合）は、それぞれEU機能条約263条の規定に従い、欧州一般裁判所に当該決定の取消訴訟を提起することができる。また、欧州一般裁判所判決に不服の場合、法的争点に限り、EU司法裁判所への上訴も可能である。

2 事業再生支援に係る規制の枠組み³¹

(1) 序

EU国家補助規制における事業再生支援は、EU機能条約第107条第3項(C)を根拠とし、2004年に策定された「救済・事業再生支援ガイドライン（R&Rガイドライン）」の下、加盟国政府による供与の是非が判断される。本ガイドラインでは、救済・事業再生支援が許容される状況として、①社会的・地域的政策上の配慮、②中小企業政策上の配慮、③ある事業者が消滅することにより、独占ないし高度寡占がもたらされる場合に競争を維持する必要がある場合が掲げられている。

本ガイドラインは、石炭鉄鋼業を除く全産業を対象とし、「困難な状況にある事業者」

³⁰ 違法な補助の返還については、告示が制定されている（Notice from the Commission, Towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid [2007] OJ272/4）。

³¹ 本節の記述は、前掲・Bacon 第7章による。

に適用される。「困難な状況にある事業者」とは、「自己資本、所有者・株主、債権者からの資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市場から退出せざるを得なくなる状況にある事業者」をいう。

救済・事業再生支援は、1度限り与えられ、次の例外を除いて、10年に1度以上の救済・事業再生支援を受けることはできない（1度限り、かつ最後の原則〔one time, last time principle〕）（同ガイドライン第73段）。

ア 単一の事業再生活動の一環として、救済支援の供与後に事業再生支援が実施される場合

イ 救済支援が同ガイドライン所定の要件に従い供与され、当該支援の後に国家の支援を受けた事業再生が行われておらず、かつ以下の要件を満たす場合

- ① 当該事業者は救済支援の供与後に長期にわたって存続可能であったと合理的に判断可能、かつ
- ② 少なくとも5年経過後、新たな救済支援又は事業再生支援が、当該事業者の責めによらない予測不可能な状況³²により必要となった場合

ウ 当該事業者の責めによらない例外的で予測不可能な状況が発生した場合

（2）救済支援

救済支援は、一時的かつ短期の措置であり、破綻企業が事業再生計画又は清算計画³³を策定するに必要な期間存続させることを主たる目的とし、短期の流動化支援が典型である。R&Rガイドラインでは、救済支援は必要最小限に限られ、6か月を超えないものとしている。

救済支援は、当該事業者の日々の資金需要（人件費等）を賄うことを典型とし、R&Rガイドラインにおいては、支店の即時閉鎖、不採算部門からの撤退等の緊急の組織上の措置に対する資金提供も認められている。しかしながら、救済支援を即時の行動を必要としない組織的な措置に対する資金提供（→事業再生支援に該当）に用いることはできない。

³² 予測不可能な状況とは、事業再生計画の策定時において、当該企業の経営者がいかなる方法によっても予測できず、また当該企業の経営者の懈怠や過失、又は当該企業が属するグループの決定に起因しないものを指す（同ガイドライン第73段脚注）。

³³ 救済支援は、破綻企業が事業再生計画を策定する場合のみならず、清算計画を策定する場合についても供与される。これは、一時的な支援を供与することにより、当該事業者が困難な状況に陥った状況を分析し、困難に対処するための計画を策定するための時間的猶予を与えるためである（同ガイドライン第15段）。

ア 基本条件

救済支援は、「1度限り、かつ最後の原則」を満たし、困難な状況にある事業者に対してのみ供与される。

イ 補助形態

支援は、最長6か月にわたり、通常の商業利率（normal commercial interest rates）での融資、又は融資保証の形態での流動性支援として提供される。銀行業における救済支援については、プルーデシヤル規制に従い、銀行業に従事するために必要な融資や融資保証以外の形態の補助金が供与される。

しかしながら、銀行自身の資金への組織的な金融支援（資本注入、債務削減等）は認められず、融資や融資保証以外の形態で与えられる支援は、事業再生計画の下、補償措置が決定される際に考慮される。

ウ 重大な社会的困難

救済支援を供与する際には、他の加盟国に不当に不利益となる波及効果を与えることのない、重大な社会的困難が存在することを要する。具体的な社会的困難として、補助を受ける地域における大規模雇用者への支援、原子力の安全性、電力供給の安定性を確保するための救済支援がある。

エ 事業再生、清算、返還に関する約束

加盟国は、救済支援が承認されてから6か月以内に、事業再生計画若しくは清算計画、又は融資若しくは保証が終了した証明の提出が求められる。

オ 比例性原則

救済支援は、救済支援が承認された期間当該事業者を事業に留めるのに必要であるものを上回ってはならない。救済支援は、当該事業者の短期的な流動性要件（liquidity requirements）以外のものを対象とせず、事業能力を拡大する等のために利用可能な追加的資金を供与してはならない。

カ 条件違反

108条(2)の下、加盟国が「信頼性があり、具体的な」事業再生計画又は清算計画を提出しない、あるいは融資、又は保証が6か月以内に終了したことの証明を提出しない場合には、欧州委員会は手続を開始する。

キ 後続の事業再生支援

救済支援の承認は、必ずしも後続の事業再生計画に基づく支援が承認されることを意味せず、かかる支援は個別に審査される。

(3) 事業再生支援

事業再生支援は、救済支援以外のものであり、事業再生措置に対する資金提供を目的として行われる。多くの場合、長期ローン、資本注入、税・社会保険料負担の軽減、債務免除等の形態をとる。

事業再生支援は、当該支援を受けた事業者の事業再編成・合理化のために用いられ、不採算事業の終了、既存の事業の再構築等が含まれる。

ア 基本要件

事業再生支援には多様な形態があり、融資や融資保証に限定されるものではないが、救済支援以上に慎重な正当化事由が必要となる。事業再生支援は、競争を歪曲する潜在的 가능성이より大きいいため、雇用を維持する、「困難な状況にある事業者」が市場から退出することによる残存事業者の独占ないし高度寡占を阻止する等の埋め合わせる利益（offsetting benefits）が求められる。「1度限り、最後の原則」、困難な状況にある事業者に限るという基本的条件に加え、事業再生支援が承認されるに先立ち満たされるべき厳格かつ広範な要件がある。

イ 事業再生計画

事業再生計画の目的は、当該事業者の長期的事業遂行能力を回復することにある。事業再生支援が正当化されるのは、加盟国が競争的市場での当該事業の長期的な活力を確保することにつながる場合である。また、事業再生支援の実施は、事業者が収益性を回復することにつながる現実性のある事業再生計画に基づく必要がある。事業再生計画には、可能な限り短期にわたり、組織的に赤字をもたらす事業からの撤退も含まれる。事業再生計画の下、当該事業者の事業遂行能力を「合理的なスケジュール」で回復させる必要がある。欧州委員会の審査は、当該事業への財務上の影響に特化しているが、雇用創設・喪失等の社会的影響も考慮する。事業再生計画及び実施スケジュールは欧州委員会との交渉により修正可能であるが、加盟国が計画実施を怠ったり、欧州委員会の承認なく計画を変更した場合には、108条(2)の手続の対象となる。

ウ 事業再生支援が認められる場合の要件等

(ア) 代償措置

競争に与える影響を最小化するために、支援を受けた事業者等による資産譲渡、生産能力削減、参入障壁低減等の代償措置が採られる必要がある。例えば、市場に設備過剰（工場、生産設備等）がある場合には、事業再生計画は、当該事業者の事業遂行能力を回復するために必要となるもの以上の過剰設備については追加的閉鎖が求められる。代償措置は、競争者に対する補助の影響を緩和することと、補助を受けた事業者の事業遂行能力回復の必要性の間で均衡を図る必要がある。組織上の措置は、補助

を受けた事業者の規模と市場における相対的地位に比例している必要があり、補助を受けたものの市場占拠率の低い事業者には組織上の措置は求められない。

(イ) 比例性 (proportionarity)

補助額は、事業再生を行う上での最小限のものとする必要がある。補助を受けるに際しては、補助を受けた事業者にも相応の負担（「多大な負担 (significant contribution)」) が求められ、資産売却又は外部から融資を受けるなどの自助努力により資金を獲得する必要がある。補助を受けた事業者の負担は大規模事業者の場合は少なくとも 50%、中堅事業者の場合には 40%、小規模事業者の場合には 25%を原則とするが、「特別な困難」を伴う例外的な場合については、より低い負担で認められる。補助は、当該事業者の事業再生に厳格に関連したものを除いて、事業継続に必要な費用（価格設定、販促キャンペーン等）を賄うために使用されてはならない。よって、加盟国は事業者の長期的事業遂行能力の回復の固有部分ではない新規投資に資金提供してはならない。

(ウ) 特有の条件

欧州委員会は、競争の歪曲を最小限にするために、その他の条件を課すことができる。判例法によると、産業パートナーシップ (industrial partnership) の締結、株式処分、低価格での提供の禁止、支援を受けていない競争者の価格より低い価格の禁止、子会社・支店の企業分割 (hive-off)、携帯電話に対するオンライン窓口を設けないこと、生産能力を獲得・増強しないこと、略奪的価格設定阻止のための平均マージンの監視、プライスリーダーとして行動することの禁止、企業買収の制限等がある。加盟国には、他の EU 企業の新規参入を可能にするため、市場を自由化するなど参入を容易化する措置が求められることがある。

(エ) 民営化

補助を受けた事業者が、国有企業 (State-owned assets) である場合、事業再生計画においては、長期的事業遂行能力を示すため、全体又は部分的な民営化が求められることがある。EU 機能条約 345 条の規定により加盟国における所有権制度 (property ownership) は保障されているところ、欧州委員会は加盟国に対して民営化を強制することはできないが、民営化の方針は再生対象となっている事業の将来にわたる見通しを判断する上では大きな要素となっている。

(オ) 事業再生を行う上で生じる社会的費用 (social costs)

事業再生支援は、事業者の活動の合理化及び事業再生から生じる社会保障政策 (social measures) に必要な資金 (解雇手当や早期退職年金) としても使用することができる。欧州委員会は、事業再生計画の実施を受けて、従業員が新たな雇用を探す

ための職業訓練・相談・支援に要する資金の供与については、肯定的に評価している。

(4) 手続

ア 届出

国家補助の届出と承認に関する通常の手続が、救済・事業再生支援にも適用される。困難な状況にある事業者に関する基準の一つを満たす 1000 万ユーロを超えない救済支援については、簡素化された手続が用意されている。

救済支援は、その性質上、緊急性を有するものであるが、第 108 条第 3 項の下での事前届出の対象となり、届出を怠った加盟国は、国内裁判所での返還訴訟のリスクに直面する。

イ 報告

事業再生支援については、継続的な監視・報告義務があり、加盟国は事業再生計画について「定期的な詳細な報告書」の提出が求められる。大企業に対する事業再生支援の場合、最初の報告書は 6 か月以内、以降は少なくとも年 1 回の提出が求められる。

ウ 過去の違法な支援

ある事業者に対し、過去に救済・事業再生支援が違法に供与され当該支援が回収されていない場合、追加的な支援の可否に対する判断に当たって、欧州委員会は過去の支援と新規の支援の累積的効果を考慮する。実際には、新規の支援は過去の支援が回収された場合にのみ供与される。

3 航空会社に対する事業再生支援

(1) 航空会社に対する事業再生支援の枠組

航空会社に対する事業再生支援については、「航空業に対する国家補助に関するガイドライン」(以下「航空ガイドライン」という。) ³⁴が存在する。航空ガイドラインは、いわゆる「第 3 次パッケージ」 ³⁵による 1997 年の EU 航空市場の完全自由化(域内路線の参入自由化)を控え、競争的な環境における航空会社に対する国家補助の在り方について

³⁴ Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State Aids in the Aviation Sector [1994] OJ C350/5.

³⁵ 「第 3 次パッケージ」は、次の 3 本の立法措置から構成される。

- Council Regulation (EEC) No 2407/92 of 23 July 1992 on licensing of air carriers [1992] OJL240/1.

- Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes [1992] OJL240/8.

- Council Regulation (EEC) No 2409/92 of 23 July 1992 on fares and rates for air services [1992] OJL240/815.

なお、EU 航空市場自由化の概要は、欧州委員会ウェブサイト

(http://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal_market/integration_history_en.htm) 参照。

一定のルールを設ける必要があった中で 1994 年に策定されたものである³⁶。

完全航空自由化が実施された 1997 年以前は、「航空ガイドライン」と「R&R ガイドライン」の双方を適用していたが、1997 年以降は後者を第一義的に適用し、航空ガイドラインは参考としての扱いに留まり、実質的には適用されていない。また、現在「航空ガイドライン」の見直し作業が行われており、「救済・事業再生」に関わる部分については削除され、R&R ガイドラインに一本化される方向である³⁷。

しかしながら、航空ガイドラインにおいては、航空業に対する事業再生支援に特有な代償措置が具体的に述べられており、示唆的であると思われるため、以下、概要を整理する。

ア 事業再生支援を承認するに際しての条件

(ア) 欧州委員会により承認される支援策は、航空会社の健全性回復に向けた包括的な事業再生計画の一環として、支援を受ける事業者が、合理的な期間内に追加的支援を受けることなく運航できることが期待できることである。事業再生計画の評価に際し、欧州委員会は、市場分析、複数の市場における成長の見込み、コスト削減計画、不採算路線からの撤退、効率性と生産性の改善、財務改善の見通し、予測収益率、利益、配当金等を考慮する。

(イ) 当該事業再生計画は、計画期間中、また将来において追加的な支援が不要であるという点で自己充足的である必要があり、国家補助の供与は、原則として 1 度に限られる。欧州委員会が 2 度目となる追加支援の審査を行う場合は、当該事業者が既に国家補助を受けている事実を含め全ての関係する要素を考慮した上で、予測不可能で当該事業者の事情によらない例外的な状況に限られる。1997 年の EU 共同航空市場の完成により、共同体市場における競争は飛躍的に高まり、欧州委員会が事業再生支援を承認するのは非常に限定された状況に限られる。

(ウ) 事業再生計画には、財務上の健全性の回復、市場の状況に応じた供給量（座席数）の削減が含まれる場合もある。

(エ) 航空業に対する支援の供与は、加盟国間の通商に影響を与えるものであるが、事業再生計画は、拡大志向的でない場合に限り、共通の利益に反することがないものとされる。事業再生計画は関連市場における機体数、供給量（座席）の増加が市場

³⁶ 本ガイドライン制定前は、1984 年に公表された「メモランダム第 2 号」（航空会社に対する国家補助に関するガイドライン）(Communication of the European Communities, Civil Aviation Memorandum No 2, Progress towards the Development of a Community Air Transport Policy, COM (84) 72 final, 15 March 1984)に基づいて判断されていた。

³⁷ 国土交通省航空局「諸外国における公的支援と競争政策の調査報告」（平成 25 年 2 月）4 頁 (<http://www.mlit.go.jp/common/000988883.pdf>)。

の成長を上回ることがあってはならない。

(オ) 支援策を実施する政府は、所有者としての権利に基づくものを除き、当該事業の経営に介入してはならず、当該事業が商業上の原則 (commercial principles) に基づいて運営されることを容認しなければならない。

(カ) 当該支援は、事業再生計画のためにのみ使用される必要があり、支援の必要性との間で均衡性のあることを要する。支援を受ける事業者は、事業再生期間中、他の航空会社の株式を取得してはならない。

(キ) 当該補助は、反競争的行為又は目的 (例: EU 機能条約の競争規則違反)、又は航空事業における共同体の自由化措置を損ねる形で実施されてはならない。〔1997 年からの EU 航空市場の完全自由化を目指す〕第 3 次パッケージにより実現される自由化を制限することとなる場合には、国家補助が反競争的効果の強化につながる競争の歪曲をもたらすこととなる。

(ク) 当該支援策は、透明かつ管理できる形で設計される必要がある (同第 38 段)。

イ 進捗状況の報告等

欧州委員会は、事業再生計画の実施状況、取り分け承認の条件となっている措置や条件について確認することとしており、定期的に加盟国に対して進捗状況の報告の提出を求めるほか、外部コンサルタントによる補佐を要請することができる (同第 40 段)。1997 年の EU 航空市場の完全自由化により、共通航空市場における競争は飛躍的に高まるものと思われるところ、欧州委員会が事業再生支援を承認するのはごく例外的な場合において、非常に厳格な要件に従う場合に限られる (同第 41 段)。

(2) アリタリア航空に対する資本注入に関する欧州委員会決定³⁸

ア 事実の概要

アリタリア航空は、湾岸戦争後の 1992 年から 1993 年にかけての景気後退の影響、また EU 航空市場自由化による競争の激化による収益悪化を受け、地上職員の削減を軸とするコスト削減と生産性向上に向けた取組を行ったが、収益力を回復するに至らなかった。同社の経営悪化の背景には、割高な労務費により、欧州の同業他社と比べ、運航費用が 12% 上回っていたことがあった。

イタリア政府は 1996 年 7 月 29 日、1996 年から 2000 年を計画年度とするアリタリア航空の事業再生計画を欧州委員会へ届け出た。本計画は、同社の株式の 90% を所有する IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale, (英語名称) Italian State

³⁸ Commission Decision 97/789/EC of 15 July 1997 concerning the recapitalization of the company Alitalia [1997] OJ 322/44.

finance company) による総額 3 兆リラ (約 15 億ユーロ) の資本注入を柱とする。欧州委員会は 1997 年 7 月 15 日、代償措置の実施を条件に、総額 2 兆 7500 億リラ (約 14 億 1900 万ユーロ) の資本注入を承認する決定 (原決定) を採択した。なお、総額 2 兆 7500 万リラの資本注入は、第一次注入 2 兆リラ (約 10 億 3200 万ユーロ)、第二次注入 5000 億リラ (約 2 億 5800 万ユーロ)、第三次注入 2500 億リラ (約 1 億 2900 万ユーロ) 3 段階に分けて実施されることとされ、第二次及び第三次注入は、代償措置の遵守状況、事業再生計画の実施状況、成果次第とされた。

イ 欧州委員会決定要旨

欧州委員会は、本資本注入の国家補助該当性の判断に際して「民間投資家テスト」を実施し、①民間投資家が総額 2 兆 7500 億リラの資本注入に参加していないこと、②最低収益率が民間投資家の期待する水準に達していないことから同テストの基準が満たされず、また③加盟国間通商に影響を与えるものであることから、本資本注入は 107 条 1 項にいう国家補助に該当するとした。

その上で、同条 3 項による適用免除の可能性について、「航空ガイドライン」第 38 段にある考慮要素に従って検討し、同社は EU の主要な航空会社であり、大手航空会社が複数存在することで、バランスの取れた競争的な状況が維持され、また EU の航空事業の発展に資するものであるとして、以下の代償措置の実施を条件に本資本注入を承認した。

- (ア) イタリア政府は、アリタリア航空に対し、通常の株主としての対応を取ること
- (イ) イタリア政府は、アリタリア航空に対し、債務保証を含む追加的な資本注入その他の支援を供与しないこと
- (ウ) アリタリア航空に対する補助は、2000 年 12 月 31 日までは同社の事業再生の目的にのみ使用されることとし、他の航空会社の株式取得に使用しないこと
- (エ) イタリア政府は、運航権の割当て、スロットの割当て、地上サービスの補助に関する取扱い等について、アリタリア航空を他の EU の航空会社よりも優遇しないこと。また、国内飛行場のスロット割当てについて、アリタリア航空から完全に独立した調整人 (coordinator) を指名すること
- (オ) アリタリア航空は、2000 年 12 月 31 日まで、アリタリア航空自身及び同社が事業上のリスクを負担する協定に基づいた他の航空会社の運航する航空機の供給能力は、次の上限を超えてはならない。
 - a 供給可能な座席数は、28,985 座席 (うち 26,350 座席は自社機材による)
 - b 暦年の供給可能な座席キロの増加は、2.7%を超えないこと。ただし、市場の

成長率が 2.7%を下回る場合には、座席キロの増加は一切認められないものとする。

なお、当該市場の成長率が 5%を超える場合には、2.7%を上回る座席キロを増加させることができるが、増加の割合は 5%を超えた分の割合 (%) を 2.7%に加えたものとする。

(カ) アリタリア航空は、路線ごとの利益率算出を可能にする会計制度を具備すること

(キ) アリタリア航空は、2000年12月31日まで、自己の就航する路線において競争者よりも廉価な運賃の提供を控えること

(ク) アリタリア航空は、所定の期限までにマレーヴ・ハンガリー航空の保有株式を処分すること

(ケ) アリタリア航空は、欧州委員会に届け出た事業再生計画を着実に実施するとともに、生産性、収益性、財務再構築に関して 1996年7月29日までに計画の修正を届け出ること

(コ) イタリア政府は、欧州委員会に対し、1998年、1999年、2000年、2001年の3月末までに、事業再生計画の進捗状況、経済的・財務的な状況及びこれらの要件の遵守に関する報告書を提出すること

(3) エアリングスに対する資本注入に関する欧州委員会決定³⁹

ア 事実の概要

エアリングスは、エアリングス・グループの中核会社であり、アイルランド国内便及びアイルランド発着国際便を運航していたが、航空部門は 1989/90 会計年度以来赤字であった。1990/91 会計年度には、税引き前で 4200 万 IPE (当時の為替レートで約 160 円) の赤字、1991/92 会計年度には 3800 万 IPE の赤字、1992/93 会計年度にも 5000 万 IPE の赤字であった。

アイルランド政府は、エアリングス・グループに、1億5700万 IEP の資本注入をすることにした。資本注入は、1993年に7500万 IEP、1994年に5000万 IEP、1995年に5000万 IEP として3回に分けて実施され、1994/95 会計年度には黒字に回復し、負債も 1993年3月31日の5億3900万 IEP から、1997年3月31日には1億2000万 IEP へと減少することが見込まれていた。

³⁹ Commission Decision concerning aid to be provided by the Irish Government to the Aer Lingus group [1994] OJ L54/30.

イ 欧州委員会決定要旨

欧州委員会は、国家補助該当性について「民間投資家テスト」を実施し、エアリングスが非常に困難な財政状況に陥っていることに鑑み、エアリングスに出資しようとする民間投資家はいないこと、また、同社が就航している大半の路線では激しい競争が行なわれていることから、本件補助は、航空会社同士の競争を歪める可能性があり、加盟国通商にも影響を与えるものであると判断した。

その上で、第 107 条 3 項による適用免除の可能性については、「メモランダム第 2 号」⁴⁰を参照しつつ判断した。まず、1990 年の湾岸戦争を契機とし、それに続く世界経済の後退という航空業界が置かれている状況に鑑みて、本件補助が正当化されるかについて、欧州委員会は、エアリングスの再生は、欧州の周辺地域における航空運送の発展に寄与するものであり、アイルランド経済、また欧州全体の利益にも資するものとした。また、本件資本注入はエアリングスの再生と直接的にリンクし、また比例性が取れているものであり、競争への弊害も最低限に抑えられていて、共通の利益を損なうほどの影響を EU 航空市場における競争条件に及ぼすものではないとして、以下の代償措置の実施を条件に本資本注入を承認した。

- (ア) アイルランド政府は、エアリングスが、年 5000 万 IEP の費用を削減できなかった場合、及び費用削減を完全に達成したことが検証できなかった場合には、2 回目と 3 回目の資本注入は実施しないこと
- (イ) アイルランド政府は、再生計画の進捗状況、エアリングス・グループと競争会社の財務状況、生産性改善状況について、欧州委員会に報告書を提出すること
- (ウ) アイルランド政府は、資本注入その他の形態を含め、エアリングス・グループには追加的支援を実施しないこと
- (エ) アイルランド政府は、欧州委員会との取決めにより、独立の鑑定人を 1994 年半ばに任命し、業績を実績・見込みベースで鑑定させるほか、市場の成長により座席上限数を調整し、市場の成長に応じて 1995 年にエアリングスが追加できる座席数を決定すること
- (オ) アイルランド政府は、再生計画における事業活動以外の点でエアリングスの経営に介入しないこと
- (カ) エアリングスは、輸送能力維持の必要な大西洋ルートを除き、再生期間中は保有航空機数を増やさないこと
- (キ) エアリングスは、エアリングス・エクスプレスを設立した場合でも、〔保有航空機

⁴⁰ 前掲・注 19。

- 数を増やすことなく] エアリングス保有航空機数の中で運用すること
- (ク) エアリングスは、事業再生の対象となる欧州便、大西洋便、エアリングス・エクスプレスの事業活動は、それぞれ別個独立の事業体として運営するとともに、会計も分離し、事業活動に透明性を持たせること
- (ケ) エアリングスの定期運行便の座席数は、英国-アイルランド便については 1994 年の座席数（全体で 342 万席、ダブリン・ヒースロー空港便については 143 万席）を超えないこと
- (コ) エアリングスは、EUの他の航空会社の株式を取得しないこと

(4) エールフランスに対する資本注入に関する欧州委員会決定⁴¹

ア 事案の概要

エールフランスグループ傘下のエールフランスは、EUにおける航空分野の自由化、湾岸戦争による景気後退を受け、1991年9月に財務立て直し・拡大のための戦略計画を開始することとし、1991年11月、1992年7月の2度にわたり資本注入を受けていたが、これらの資本注入は通常の資本取引であり、国家補助には該当しないとされていた。

その後、1992年、1993年に第二次・第三次事業再構築計画を実施したが、同社は労働者過剰、多種類の機体の運航等により競合他社と比して生産性が低く、経営コスト高となっており、グループでは1991年は2億1300万フランの黒字であったものの、1992年には15億フラン、翌1993年には33億フランの赤字となり、エールフランス単体では、1992年には9億1800万フラン、翌1993年36億フランの赤字となっていた。

本計画は、エールフランス社に対する200億フランの増資を内容とし、1994年100億フラン、1995年50億フラン、1996年50億フランの3回に分けて実施された。なお、第2回及び第3回の増資は、代償措置の充足状況、計画の実施状況、結果の達成によるものとされた。

イ 欧州委員会決定要旨

欧州委員会は、「民間投資家テスト (market economy investor principle)」に基づいて国家補助該当性を評価し、公企業の株式取得は、企業の財務状況、特に構造と債務額が、資本投資から合理的な期間内に通常のリターンが期待されないような場合に

⁴¹ Commission Decision concerning the notified capital increase of Air France [1994] OJ L254/73.

は、国家補助に該当するところ、コンサルタントの財務計画によると 1996 年に初めてのプラスの結果を達成する予定であるが、エールフランスがフランス政府の資金供与に報いるに十分な利益を生ずることは、極めて見込みがないとして、国家補助に該当するとした。

競争の歪曲については、エールフランスの大規模な欧州内ネットワークと、エールフランスのルートのほとんどに存在する厳しい競争を考慮すると、本件補助は欧州経済領域（EEA）の航空市場における競争を歪曲するものであり、また民間航空産業が加盟国を越えて事業活動を行っているという国際的な性質により、加盟国間の通商に影響を与えるものである。しかしながら、107 条 3 項(c)号の下、「メモランダム第 2 号」⁴²に照らして判断した結果、以下の代償措置の実施を条件に本資本注入を承認した。

- (ア) フランス政府は、本件補助がエールフランスのみを利するものとすべく、持株会社を設立し、AirInter はエールフランスの非子会社とすること
- (イ) フランス政府は、エールフランスの財務再建が実現した際に、民営化プロセスを開始すること
- (ウ) フランス政府は、株主としての通常の振る舞いをする
- (エ) フランス政府は、エールフランスに対し新たな支援等を実施しないこと
- (オ) フランス政府は、EEA 域内において航空便を運航する運航権についてエールフランスを優遇しないこと
- (カ) フランス政府は、パリ空港との協力の下、パリ空港における発着枠配分ルールを、1994 年 4 月 27 日決定に従って変更すること
- (キ) フランス政府は、オルリー空港における二つのターミナルの改修、及びいずれか一方の飽和状態が、競争条件に影響を与え、同空港で運航する航空会社を害することがないようにすること
- (ク) フランス政府は、再建計画の進捗に関する報告書を欧州委員会へ提出すること
- (ケ) 欧州委員会は、フランス政府と協力して独立のコンサルタントを指名し、より計画の適切な実施や、補助の承認条件の充足を確認すること
- (コ) エールフランスは、計画を完全に開始すること（特に生産性目標を期間内に実現すること）
- (サ) エールフランスは、補助により得た資金で他の航空会社の株式を取得しないこと
- (シ) エールフランスは、保有機体数を増加させないこと
- (ス) エールフランスは、供給量を一定割合以上に拡大しないこと（パリ、地方空港一

⁴² 前掲・注 19。

EEA 内全目的地)

- (セ) エールフランスは、EEA 域内ルートについて、競合他社よりも低い料金を適用しないこと
- (ソ) エールフランスは、フランスと EEA 域内諸国との間の定期航路を新設しないこと
- (タ) エールフランスは、Air Charter の供給量を 1993 年の水準に制限すること（ただし、市場成長率に対応した増加は可）
- (チ) エールフランスから Air Charter への物やサービスの取引については、市場価格を反映させること
- (ツ) エールフランスは、メリディアンホテルグループの株式を処分すること

<参考文献>

- Leigh Hancher et al, E.C. State Aids, 2nd ed. (Sweet & Maxwell, 1999), pp. 262-272.
- Antignoni Lykotrafiti, 'The intersection between the market economy investor principle and the one time-last time principle in the context of airline restructuring operations', Research Handbook on European State Aid Law (Edward Elgar Publishing Limited, 2011), pp. 105-123.
- Marco Núñez Müller, '16. State Aid to the Aviation Sector', Michael Sanchez Rydelski, The EC State Aid Regime – Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade (Cameron May, 2006), pp.423-446.
- Steven Truxal, Competition and Regulation in the Airline Industry (Routledge, 2012).

4 EUにおける国家補助規制の役割と位置付け

(1) 域内市場の設立の目的

EUにおける国家補助規制の議論においては、その背景にあるEUの域内市場の成立に関する歴史的経緯の把握が有用である。EUの前身である欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC, European Coal and Steel Community）、欧州経済共同体（EEC, European Economic Community）、及び欧州原子力共同体（EURATOM, European Atomic Energy Community）は、その設立の根底に、戦前の欧州の経済状況に対する反省と、第2次世界大戦による欧州の荒廃を経験したことから生ずる平和への希求がある。経済的な相互依存を高めることにより戦争ができない状況を構築し、また市場を統合することによる経済効果をもってして経済的繁栄を実現することで、戦争を繰り返してきた欧州における平和を実現しようということが意図されたのである⁴³。

実際、ECSCでは、歴史的に欧州内の紛争の原因となっていた石炭・鉄鋼を共同管理することにより紛争を回避するという取組が実現されている⁴⁴。また、EECは、その後EC、EUと形を変えながら、欧州において自由に取引を行うことができる一つの市場を形成することにより、経済的繁栄を図り、また経済的な相互依存関係を構築し平和的關係を実現することを目的とする域内市場（internal market）の設立を実現している。

このようなEU設立の背景に鑑みるに、域内市場の統合はEUの目的達成のために最も重要な手段の一つであり、これが実効的に機能することを確保する役割を果たすいわゆる域内市場法（internal market law, 後述）には、条約ルールの中でも特に重要性が認められよう。

(2) 国家補助規制の役割：域内市場法，競争法

EECが設立される前の欧州は、国家がそれぞれの領域を独立して統治していた。領域ごとに国内法により異なる規制が適用されており、加盟国市場は領域ごとに分断されていた。これに対して、EECはその設立において単一市場の設立を目指し、その実現に向けて様々な制度をローマ条約に盛り込んだ。特に単一市場が実効的に機能することを確保するための制度は、現在では講学上、域内市場法（internal market law）と呼ばれている。

域内市場法に期待される機能は、第1に国境のない統合された域内市場を形成するための規制、第2に域内市場が有効に機能するように事業者や加盟国による競争を歪曲するような行為を規制することにある。

⁴³ ECSC, EEC, EURATOM等の設立の経緯につき、例えば遠藤乾編『ヨーロッパ統合』（名古屋大学出版会、2008年）第4章[細谷雄一執筆]。

⁴⁴ 遠藤編前掲102頁[上原良子執筆]。

一般に域内市場法として、いわゆる四つの自由移動に関する規定（物、人、サービス、資本の自由移動に関するEU機能条約30条、34条、35条、45条、49条、56条、63条等）、及び競争法が挙げられる。競争法は競争制限的な協定を禁止する101条、支配的地位の濫用を禁止する102条、そして本共同研究の対象である国家補助を禁止する107条等からなる⁴⁵。

ローマ条約において国家補助に関する107条が導入されたのは、加盟国が自国企業を保護する、ないし国内産業を支援するために補助金を付与することにより、補助金を受けた事業者が他加盟国の（補助金を受けていない）事業者に対して競争上優位になり、競争が歪曲されるという弊害が想定されたからである⁴⁶。補助金を受けた事業者が補助によって効率性に基づかない競争上の優位を得ることにより、当該事業者が供給する商品・サービスの輸入国の産業が競争上劣位に置かれる場合には、経済厚生が低下し得る⁴⁷。

国家補助に関する107条がこのような加盟国間の通商に対する影響を理由としてなされる規制であるという側面は、競争法というより域内市場を機能させるための法制度という位置付けがふさわしいように思える。換言すると、より国際経済法としての性質が意図されていたともいえるかもしれない。

他方で、域内市場は1992年に一応の完成をみている。現在では、域内市場における事業者間の競争の歪曲を排除することが主眼となっているように思われる。すなわち、加盟国による国家補助は、域内市場における競争を歪曲するものであるから、加盟国による国家補助の形の介入を規制することによって、国家補助によって生じる「域内市場における公正な競争条件を害するような競争の歪曲を制限する」ことに国家補助規制の役割があると考えられている⁴⁸。すなわち、市場における競争秩序を維持するための、より一般的な競争法として理解されているようである⁴⁹。

また、国家補助が競争を歪曲するという効果を有することから、域内市場における競争

⁴⁵ 他に、一般的経済利益を有するサービス（services of general economic interest）と呼ばれる公共サービスに関する規定である106条も競争法の一部として扱われる。

⁴⁶ ジャック・ペルクマンズ（田中素香訳）『EU経済統合』（文眞堂、2004年）446頁。
このようなシナリオに加えて、加盟国間での企業誘致競争という筋立てもあり得る（Hancher et al eds.(2012)）。すなわち、国内の雇用を増加させる、あるいはスピルオーバーを期待するといった様々な目的をもって、国家ないし自治体が補助金の付与、税金の減免、あるいは施設等の提供といった形で援助を行うことで事業者を誘致することが行われることがある。いかなる目的によるとしても、当該事業者が国家ないし自治体から何らかの優遇措置を受ける場合には、これを受けない事業者との間の競争が歪む。

⁴⁷ このような理解に、国際経済法の文脈ではあるが、松下満雄『国際経済法』（有斐閣、1996年）143頁。

⁴⁸ Commission Communication, State Aid Modernisation, COM (2012) 209 final, point 2.1; Phedon Nicolaidis, Mihailis Kekelekis & Maria Kleis, State Aid Policy in European Community, 2nd ed. (2008), at 5.

⁴⁹ とはいえ、現在においても補助金規制は競争法というより、自由移動ルールに近い機能を果たすという側面が強いとの指摘もある。Leigh Hancher et al eds., EU State Aids, 4th ed. (2012) at point 1-043.

政策としても、「より少なく、目的が明確な」国家補助が望ましいと考えられている⁵⁰。

これに加えて、近時の欧州委員会は、域内市場を強化し、ダイナミックにし、競争力を高めることにおいて、公的支援が果たす役割を重視している⁵¹。取り分け金融危機後に、公的支援の必要性とこれに対する期待が高まった一方で、加盟国等が活用することができる公的資金は縮減するという状況⁵²において、限られた公的支援はより効率的に域内市場の目的に合致した形で付与する必要があるという認識を示している⁵³。そのような認識の下、国家補助規制は、国家補助が市場の失敗への対処や域内市場の統合という目的というターゲットに向けて適切に、また競争を歪曲しないように実施されるべきであり、国家援助の形をとる公的支出の効率性等を改善することが必要であるとされている。

(3) EU法の優越と国家補助規制

以下では、視点を転じて、EUと加盟国の関係について検討する。国家補助規制（EU機能条約107～109条）は加盟国に対して強い実効性を有している。その理由の一つに後述するように私人による国家補助規制の援用を許すという「直接効果」があることである。加えてこの点については、加盟国法を含むEU法秩序を規律している判例法理である「EU法の優越」及び「誠実協力義務」（*sincere cooperation*, EU条約4条3項, 旧EC条約10条）に基づいて、加盟国がEU法に服する義務を有しているため国家補助規制が高い実効性を有していることが挙げられる。以下では、「EU法の優越」及び「誠実協力義務」の意義について検討する。

ア「EU法の優越」

「EU法の優越の原則」とは、EU法は加盟国の国内法に優越するとして、EU法と加盟国法との法秩序を規律する原則であり、これは判例によって形成されたものである⁵⁴。

⁵⁰ State Aid Scoreboard-Autumn 2007 Update. Also see, Nicolaidis et al., at 5.

⁵¹ Commission Communication, Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020final, at 20.

⁵² 2011年の危機に関する国家補助を除いた国家補助の総額はEU全体で643億ユーロ、GDPの0.5%。国家補助の縮減は2006年来のトレンドとして継続しているという。Commission, State Aid Scoreboard, Report on state aid granted by the EU Member States: Autumn 2012 Update, COM(2012) 778 final, at 4.

⁵³ Commission Communication, State Aid Modernisation, COM (2012) 209 final, point 2.1.

⁵⁴ 「EU法の優越の原則」について、伊藤洋一「EC法の国内法に対する優越（1・2・3完）」法学教室264号（2002年）107頁、同265号（同年）113頁、同266号（同年）121頁、中村民雄『イギリス憲法とEC法』（東京大学出版会、1993年）、ピエール・ペスカトル（大谷良雄・最上敏樹訳）『EC法：ヨーロッパ統合の法構造』（有斐閣、1978年）108頁（原著はPierre Pescatore, *The Law of Integration* (1974)）、Andrew Oppenheimer ed., *The relationship between European Community Law and National Law*, 2 vols (1994, 2003)。

加盟国憲法とEU法との法秩序について、例えば伊藤洋一「EC法の優越とフランス憲法規範—フランス国内判例の新展開」慶應法学12号(2009年)101頁。

EU法と加盟国の国内法の関係について条約は何ら規定していなかった。この点について、Costa v ENEL 判決⁵⁵が「EC法（現在ではEU法）の優越の原則」を内容とする判断を示した⁵⁶。この判決において、欧州司法裁判所は「EU法の優越の原則」が導き出される理由の一つとして、「共同体設立条約の下で課される加盟国の義務は、もしその後の加盟国の立法行為によって異議を唱えられ得るものであれば、絶対的ではなく、単に不確定のものとなる」ことを挙げている。加盟国の国内措置によってEU法の実効性が奪われることを欧州司法裁判所は問題視したと解されている⁵⁷。なお、「後法は前法を破る」という後法優越の原則は、EU法と加盟国法との関係において適用されない。

この原則の下で、EU法が適用される範囲においては、加盟国は国内立法、法解釈、法適用等を、全てEU法に適合するよう行わなければならないという義務を負い、EU法と国内法とが抵触する場合にはEU法が優先的に適用される。仮にEU法に適合しない国内法等を加盟国が実施するなどした場合には、EU機能条約 258 条に基づいて欧州委員会が加盟国のEU法違反を問うことがあり得る。加えて、EU法違反の国家行為は賠償責任をも生じ得る。

国家補助との関係でいえば、「EU法の優越の原則」により、EU機能条約の規定である国家補助に関する規定は加盟国の国内法に優位する。一般に加盟国やその自治体等による補助金の付与は国内法に基づいてなされる。そのため、EU国家援助規制が一般的に国家補助を禁止しているところ、補助金等が 107 条にいう国家補助に該当する限りにおいて、これらの補助金等の付与の根拠となる国内法は、「EU法の優越の原則」の下でEU法に違反することになるのである。

むしろ、加盟国は国内政策を実施するために自国内において補助金等を付与することを選択する場合もある。そのような場合に備えて、一定の条件を充足する場合には域内市場に適合する補助金に当たり 107 条違反にはならないことが多数のガイドライン等において明らかにされている。加盟国は、EU法違反となり責任を問われることがないように、ガイドライン等で示された基準を充足するように補助金等をデザインした上で、欧州委員会に届出を行い、当該補助金等が 107 条で禁止されている国家補助に該当しないことを確保しようとするのである。

⁵⁵ Case 6/64 Flaminio Costa v ENEL [1964] ECR 585.

⁵⁶ なお、現在では、リスボン条約に付属する第 17 宣言 (Declaration concerning primacy) が、裁判例を通して確立されたこの原則を確認している。

⁵⁷ ただし、Costa v. Enel 判決のアプローチは、条約規定に基づくというよりも、共同体の目的と条約の精神に照らした目的論的なものであるとの指摘がなされている。Craig & de Búrca [2008] at 346.

イ「誠実協力義務」

EU条約4条3項（旧EC条約10条）に規定される加盟国の「誠実協力義務」は、加盟国がEU法を遵守することを要求する。同項は「誠実協力の原則に従い、連合と加盟国は、十分に互いを尊重しつつ、条約から生じる任務を遂行するに当たり相互に支援しなければならない。加盟国は、条約から生じる、あるいは連合の組織の行為の結果として生じる義務の履行を確保するために、一般あるいは特定の適切な措置を採らなければならない。加盟国は連合の任務の遂行を支援しなければならず、連合の目的の達成を阻害するいかなる措置をも採ってはならない。」と規定する。

前述の「EU法の優越の原則」が法秩序を規律し、もって加盟国がEU法に反する国内法を維持・制定することを許さないとする帰結を導くのに対し、「誠実協力の原則」は、直接的に、加盟国を名宛人として、EU条約及び二次立法等のルール目的達成のために、積極的・消極的な義務を課している。この原則の下でも、加盟国はEU条約である国家補助規制の遵守を義務付けられるのである。この義務に違反する場合の帰結は、前述の「EU法の優越の原則」に関するものと同様である。

以上に述べた「EU法の優越の原則」と「誠実協力の原則」は相互に補完し合うものであると考えられ、両原則の下で加盟国は国家補助規制を遵守することを強く求められるのである。

（4）ルールの在り方の特徴：WTOにおける輸出補助金規制との比較

ところで、EUの国家補助規制のほかに、補助金を規制するルールとしては、WTOルールの下における通商に関連する補助金の規制が広く知られている。

WTOの下における輸出補助金規制とEU国家補助規制は、国家間の条約ルールという法的性質において、また補助金による競争の歪曲を規制することにより国境を越えた通商ないし貿易の自由化を促進するという目的において共通する。しかしながら、それぞれの条約目的の実現という点においては、EU国家補助規制の方がより高い実効性を有しているようである。これは、WTOルールがあくまでも伝統的な国際通商条約的な性質（国家間の取決めであり、その国内（法秩序）における実現方法（又は「法的性質について」）は、各締約国に委ねられるという点に、国家主権の尊重が強くみられる。）を有するのに対して、EU国家補助規制は直接効果を有するといった国際条約としては特殊な性質が認められていることがあるように思われる⁵⁸。また、その差異の背後には、国際通商・貿易の自由化の

⁵⁸ 国際条約であるEU法の特殊性について、よく知られた *Van Gend en Loos* 判決は（EC条約規定の直接効果の有無の判断の文脈においてではあるが）「この共同体は国際法の新しい法秩序を構築するのであって、加盟国はその主権的権利を、限られた分野においてではあるが、共同体との関係で制限した」のだと

促進を同じく目的としながら、その程度において、当事者である加盟国間において、EUは域内市場における極めて深いレベルでの自由化を実現することが意図されているという点にあるように考えられる。

そのような両者の違いは、具体的なルールの制度に反映されているといえる。取り分け以下の3点についての相違が、WTOルールに比べてEU国家補助規制をより実効性あるものたらしめているようである。

第1に、EU国家補助規制の最も特徴的な点は、原則禁止という形式を採っている点である。これにより、規制対象の射程を広く設定することが可能になっている。その上で、例外として事前届出の必要ないものや禁止されないものの基準がガイドラインで明らかにされている。これに対して、WTOのルールの下では、補助金は禁止されるレッド補助金だけでなくイエロー補助金というカテゴリーも設定されている。後者については当初から禁止されるわけではない（損害を受ける輸入国が相殺関税を課すことが認められる）。

第2に、違反した際の法的効果である。WTOのルールの下では、レッド補助金・イエロー補助金に対しては、損害を被る輸入国が一定の手續に沿って対抗措置を採ることが認められており、紛争処理手續が申し立てられた場合に補助金の廃止が勧告される。勧告に従わない場合には申立国が対抗措置を採ることが認められる。これに対して、EUにおいては加盟国が国家補助規制に違反した場合には、当該補助金は無効とされ、回収の措置等が採られることとされている。これに従わない場合には、加盟国は条約義務違反として欧州委員会等によりEU司法裁判所に提訴され得る。

第3に、私人によるエンフォースメントの是非である。EU国家補助規制には直接効果が認められており、それゆえ、国家補助により損害を被った私人は加盟国内裁判所において107条に基づき訴訟を提起することができる。これにより、国家補助のうち欧州委員会による規制から漏れたものも規制されることになる。すなわち、私人によるエンフォースメントが補完的な役割を果たしているといえる。他方、原則としてWTOルールはあくまでもWTOの場における国家間の紛争処理という形、あるいは一定の条件を充足した場合における一方的な対抗措置という形でのみ実施される。多くの法域において私人がWTOルールを国内裁判所で援用することは極めて困難であるといえる。

(5) EU法秩序における競争という価値の相対性

EU条約は、EUを設立し運営することを目的とする国際条約である。それゆえ、EUのあるべき姿についての加盟国間で共有されている理解が存在する。そこでは、競争につ

いう解釈を示した。Case 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1, para. 12.

いてどのような位置付けがなされているだろうか。

現在の国際的な潮流として、市場競争による効率性実現は半ばイデオロギー化しているとも言ってよさそうな状況がみられる。そのような国際的な状況の中、EUの特殊性は、競争的な市場の実現がEU条約に規定されている点に見いだされる。

EU条約はEUの目的の一つとして次のような規定を有している。「連合は域内市場を設立する。これは、均衡のとれた経済成長と、価格の安定、及び高度に競争的な社会的市場経済に基づいて、完全雇用、社会的進歩、及び環境の高水準の保護と質の改善を目的として、欧州の持続可能な発展のために機能するものである。…」(EU条約3条3項)。

また、域内市場についてEU条約及びEU機能条約に附属する「域内市場と競争に関するプロトコル」は「EU条約3条に規定される域内市場は、競争が歪曲されないことを確保する制度を含」み、「この目的のために、連合は必要な場合には…条約規定の下で措置を採らなければならない」としている⁵⁹。

このように条約は、様々な目的を実現するための手段としてEUが域内市場(internal market)を設立し、当該域内市場を競争的なものにすることを要請している。EU条約は一次法(primary law)とも呼ばれ、EU法秩序の上で最上位に置かれるものである。それゆえ、いわばEUの憲法的な役割を担うと考えられている。ここに競争的な市場の創設が挙げられていることは大きな意味を有しているといえる。このように、EU条約の目的規定において競争的な市場の創設が言及されていることから、EUにおいて市場における競争は憲法的価値を有しているといわれる。また、この点において、競争原理を重視する特定の経済政策を前提とする規定を憲法等に有さない我が国とは大きく異なっているともいえる⁶⁰。

しかし留意を要するのは、EUが重視する価値は競争に限られないという点である。EU条約はEUが有する価値について次のように規定する。「連合は、人類の尊厳の尊重、自由、民主主義、平等、法の支配、及び少数者に属する人の権利を含む人権の尊重という価値に基礎を置く。これらの価値は、多元主義、無差別、寛容、正義、連帯、及び男女平等が普及する加盟国社会において共通の価値である。」(EU条約2条)。これらの価値は、およそ先進国であれば程度の差はあれ尊重すべきものと考えられているものである。これらに加えて、経済的、社会的、領域的結束(EU条約2条3項、EU機能条約174条、175条)や、環境(EU条約2条3項、EU機能条約11条、191条~193条)、公共サービス(EU機能条約14条)等といったより具体的な政策も条約には盛り込まれている。

⁵⁹ Protocol (No.27) on the Internal Market and Competition.

⁶⁰ 日本の憲法における経済体制の理解について、本報告書補論[市川芳治執筆]参照。また学説の概観につき、石川健治「営業の自由とその規制」憲法の争点(2008年)148頁、中島徹「リバタリアニズムと憲法学」憲法の争点(2008年)34頁、高橋正俊「財産権保障の意味」憲法の争点(2008年)152頁等。

これらの多様な価値がある中で、競争という価値は相対化される。それゆえ、問題となるのは異なる価値が衝突する場合であり⁶¹、この点について本共同研究との関係でいえば、上述のような価値を自国内において実現するために加盟国が付与しようとする国家補助が競争を歪曲する効果を伴う場合である。このような状況において、EUでは競争を歪曲する効果を有する補助金は全て禁止されているかといえ、もちろんそうではない。仮に、全ての補助金の付与が一律に絶対的に禁止されるとすると、もはや加盟国は国内において補助金を活用した形での政策実現の余地がなくなってしまう。これを避けるため、結論を先に述べれば、一定の条件の下で、競争を歪曲するとしても特定政策目的を達成しようとする補助金が許され得ることを条約は予定している（EU機能条約107条3項）。

これについて、欧州委員会は、域内市場と両立することを理由として禁止されない国家補助として認められるための基準（包括的一括適用免除規則⁶²やデ・ミニマス規則⁶³）や、事業分野に関係なく国家補助のタイプごとに適用される指針・考え方（職業訓練⁶⁴、雇用⁶⁵、地域⁶⁶、研究開発⁶⁷、環境⁶⁸、リスクキャピタル⁶⁹、救済・事業再生⁷⁰）、事業分野別の指針・考え方（オーディオビジュアル、放送、電力、郵便、造船、鉄鋼、ブロードバンド、運輸、石炭、公共サービス）、あるいは補助の付与の方法ごとの指針・考え方（国家保証、土地・

⁶¹ 例えば、これまでに域内市場の統一という経済的要請と労働者の社会的保護の調整が問題となった事件に、Case C-438/05 International Transport Workers' Federation, Finish Seamen's Union vs. Viking Line ABP, Oü Viking Line Easti [2007] ECR I-10779.

⁶² Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation), OJ L 214/3.

⁶³ Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to de minimis aid, OJ L 379/5.

⁶⁴ Communication from the Commission - Criteria for the compatibility analysis of training state aid cases subject to individual notification
OJ C 188/1.

⁶⁵ Communication from the Commission - Criteria for the compatibility analysis of state aid to disadvantaged and disabled workers subject to individual notification
OJ C 188/6.

⁶⁶ Guidelines on national regional aid for 2007-2013, OJ C 54, 04.03.2006, p. 13; Communication from the Commission concerning the criteria for an in-depth assessment of regional aid to large investment projects, OJ C 223, 16.09.2009, p.3. 22.9.2009; Communication of the Commission on the review of the state aid status and the aid ceiling of the statistical effect regions for the period 1.1.2011-31.12.2013, OJ C 222, 17.08.2010, p.2.

⁶⁷ Community Framework for State aid for Research and Development and Innovation,
OJ C 323, 30.12.2006, p. 1.

⁶⁸ Community guidelines on State aid for environmental protection, OJ C 82, 01.04.2008, p. 1; Communication from the Commission — Guidelines on certain State aid measures in the context of the greenhouse gas emission allowance trading scheme post-2012, OJ C 158 of 05.06.2012, p. 4.

⁶⁹ Community guidelines on State aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises, OJ C 194, 18.08.2006, p. 2; Communication from the Commission amending the Community guidelines on State aid to promote risk capital, OJ C 329, 7.12.2010, p. 4.

⁷⁰ Communication from the Commission - Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty, OJ C 244, 01.10.2004, p. 2; Commission communication concerning the prolongation of the application of the Community guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty of 1 October 2004, OJ C 296 02.10.2012, p. 3.

建物の譲渡、輸出信用保証、法人税)を公表し、これらを通じて、規制対象となるか否か、届出の必要性の有無、禁止されるか否か等に関する判断基準を示している。届出の免除や、一括適用免除の対象とならない補助であるとしても、「バランシングテスト」の下で、政策目的の実現に対して当該補助が必要であるかあるいは比例的であるかが問われ、これが認められる限りにおいて国家補助は 107 条 3 項に基づいて欧州委員会の承認を得ることができる。このテストは、換言すれば、政策目的を実現するためにより競争を歪曲しない形での国家補助の付与を求めるものといえる。様々な価値がある中で競争を優先するものではないが、尊重することを求めるものであるといえよう。

加盟国は、これらを参照することにより、競争以外の価値を実現するに当たり国家補助規制により禁止されないような補助をデザインすることが期待されているのである。

(6) 規制機関の特徴：「民主主義の赤字」と「補完性原則」

ア 規制機関の特徴

国家補助規制について、規制機関の特殊性にも注意を要する。EU 国家補助規制の主たる規制機関は欧州委員会である (108 条 2 項)。補助金規制の文脈においては、規制機関について二つの特徴を指摘することができる。

第 1 に、欧州委員会が国家補助規制を含む競争政策だけではなく多岐にわたる他の政策に関与し、それらの政策の立案・実現においても推進エンジンの役割を果たす機関であることが指摘されよう。

国家補助に関する全ての事例の最終的な判断は欧州委員会の合議体 (College of Commissioners) に付される⁷¹。国家補助規制に関する決定の主文 (operative part) とそれに付される理由は、委員の合議体のみが合議制の責任の原則 (principle of collegial responsibility) の下で判断をすることができる⁷²。合議制の下では、EU における諸政策についてそれぞれ責任を有する委員らの間の検討の後、合意あるいは正式の多数決によって判断がなされる。ただし、この段階で本格的に議論がなされることはまれであり、国家補助規制に関する決定の草案は、欧州委員の合議体の判断に付される前に、関連部局の間で以下のように調整が図られているようである。

国家補助規制を担当するのは、主に競争総局であるが、事例によってはこれに限られない。農業分野について農業総局 (Directorate General for Agriculture, DG AGRI)、漁

⁷¹ Michelle Cini, From Soft Law to Hard Law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime, EUI Working Papers, RSC No. 2000/35. (available at http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_35.pdf.), at 14.

⁷² Case C-137/92 P Commission of the European Communities v BASF AG, et al., [1994] ECR I-2555, para. 67.

業分野について海事漁業総局（Directorate General for Maritime Affairs and Fisheries, DG MARE）、運輸分野及び石炭分野について運輸エネルギー総局（Directorate General for Transport and Energy, DG TREN）が責任を負い、その他の分野の国家補助を競争総局が担当をしているようである⁷³。

担当部局で作成された決定の草案は、多くの場合、関係部局間コンサルテーションに置かれ他の委員会の部門の目に触れる。また、関連する総局へも回覧され、問題がある場合には関係部局間ミーティングで解決が図られる⁷⁴。

このように、国家補助規制についての判断に当たって、複数の政策間における調整が必要な場合が生じたとしても、合議制及びその下における関係部局間の調整により、EU全体における政策調整の仕組みが担保されているといえる。

第2に、国家補助の付与の主体と規制主体が異なるという点である。国家補助は加盟国やその自治体等により付与されるのに対して、EU法に基づく国家補助規制は欧州委員会により規制される。この点はEU国家補助規制において極めて大きな意味を有しているように思われる。このことから、まず、欧州委員会であれば国内政治から距離を置いて国家補助の適合性について判断をすることが可能となるということが指摘されよう。

しかし他方で、この欧州委員会と加盟国との「距離」は問題にもなり得よう。国家補助は一般に加盟国ないし加盟国内の地域の実情に照らして、政府の政策に基づき付与される。欧州委員会は加盟国の国内政策については加盟国政府と同等の水準の知識を有しているとはいえない。また政策分野によっては権限を有さないこともある⁷⁵。国家補助規制は、そのような状況にある欧州委員会が加盟国内の政策の反映である国家補助に対して介入することを意味するのである。

この最後に挙げた「距離」に関する問題がどのような意味を有するのか、そして国家補助規制の運用はこの問題をどのように解決しているのだろうか。以下、検討する。

イ EUにおける「民主主義の赤字」と「補完性原則」の意義

国家補助規制の規制機関がEUの政策全体に責任を有する欧州委員会であることは、国家補助規制を行う場合であってもEU全体における政策的配慮がなされることを示すが、他方で、各加盟国の政策への知見と配慮がなされることを必ずしも意味しないという問題があり得る。

⁷³ Hancher, EU State Aids, ponit 25-063.

⁷⁴ Cini, at 13.

⁷⁵ EUと加盟国の間での権限の配分について、中西、92頁。

従前から、EUにおいてはいわゆる「民主主義の赤字」(democratic deficit)の問題が指摘されてきた。「民主主義の赤字」とは、国際的なレベルで形成されるルールが条約等の締約国内の国民の生活に強く影響を与えるにもかかわらず、そのルールが必ずしもこれらの国民の意見を民主主義的に反映したものにはなっていないという問題である。国民以外の判断によって形成されるルールに従って国内が規律されるため、必ずしも締約国/加盟国やその国民にとって利益とならない状況(例えば政府が採ることができる政策的余地が制約を受ける)が生じ得る、そしてそれに従わなければならないという点に問題があると考えられている。これはWTO等の国際的な場におけるルール形成について指摘されてきた問題であり、同様の問題はEUにおいては特に強く意識されてきた⁷⁶。

EUにおける「民主主義の赤字」論は、国家補助規制についても当てはまるのだろうか。確かにEUにおける国家補助規制は、ひとまず加盟国の政策的判断に基づく国家補助の全てを規制の対象とする。これが原因となって、国家が公的資金の付与等の手段をもって政策を実現することが妨げられるという状況が生じていれば、国家補助規制においても「民主主義の赤字」論は当てはまるのだろう。

この点、EUの年次報告書によると、実際に禁止される国家補助は多いというわけではなさそうである。国家補助のうち、32.5%(金額ベース)が包括適用免除の対象であり、欧州委員会への届出の義務も負わない。また、2011年に実体法違反とされた国家補助の事例の割合も、手続違反の事例⁷⁷のうち23%(件数ベース)であり、手続違反がなかった事例ではその約9分の1である⁷⁸。このように国家補助は原則として禁止されているとはいえ、禁止されない国家補助の方が圧倒的に多いといえる。

このような統計を検討するに当たり、EUにおける権限配分における基本原則の一つである「補完性の原則⁷⁹」(principle of subsidiarity)がヒントとなりそうである。「補完性の原則」はEU条約5条に規定されている。同条は、「提案された行動の目的が…加盟国によっては十分に達成できず、しかし、提案されている行動の規模又は効果を理由として連合レベルでより良く達成できる場合のみかつその限りにおいて」EUが行動を取るとして、EUと加盟国間の権限関係を規律している。この原則の背景には、EU条約1条にみられる「連合の決定は市民に対しできる限り開かれた形で、かつできる限り市民に近いところで行われる」という考え方がある。この補完性の原則の下では、加盟国、

⁷⁶ EUにおける「民主主義の赤字」について、例えば中村民雄「EU立法の「民主主義の赤字」論の再設定：多元的法秩序EUの視座から」社会科学研究 57 卷 2 号 5 頁 (2006 年)。

⁷⁷ 事前届出を行わなかったり、事前届出後の待機期間を待たずに実施される場合をいう。

⁷⁸ Commission, State Aid Scoreboard, Report on state aid granted by the EU Member States: Autumn 2012 Update, COM(2012) 778 final, at 11.

⁷⁹ 補完性の原則について、例えば須網隆夫「EUの発展と法的性格の変容—『ECへの権限移譲』と『補完性の原則』」聖学院大学総合研究所紀要 26 号(2002 年)159 頁。

地域、自治体レベルにおける決定が尊重されるのである。

国家補助が原則禁止になっているにもかかわらず、禁止される国家補助が多いわけではないという現状は、一面では、補完性の原則にみられるような市民に近い距離にある加盟国や自治体等の政策が尊重されていることに理由があるとみることが可能である。

しかしながら、違反とされる事例が比較的少ないということは、直ちに補完性の原則による加盟国等の政策が尊重され、「民主主義の赤字」が存在しないことを意味するわけではない。ガイドラインなどに示された基準を加盟国が遵守しているために違反事例が少ないのであって、加盟国は自らが望む政策実現の手段を採ることを断念しているという状況も想定できるからである。

さて、ここで、やや視点を変えて、EUの法制度が有する民主主義に関する他の側面についての議論を紹介する。EUの制度が加盟国内の「民主主義」を補完するという議論である。EU加盟国に限らず、国内政治においては、「声」が強いグループの意見が反映されやすく、それは必ずしも国内の多数派の意見であるとは限らないという政策的バイアスの議論は法政策学において広く知られているところである。そのようなバイアスを前提として、加盟国に対して一定のルール遵守を要求するEUの法制度には、そのような国内政治における民主主義の機能不全を補完するという機能があるという議論がみられる⁸⁰。

以上の、民主主義の赤字、補完性の原則及び民主主義の補完に関する議論をEUによる国家補助規制に照らせば、EU国家補助規制は、加盟国等の政策判断を尊重しつつも、加盟国が国家補助を付与する際の域内市場における競争歪曲への配慮圧力として国家補助規制が機能すると同時に、加盟国における予算規律を強化するという役割をも果たしているように思われる。

5 我が国における公的支援規制制度の在り方に対する示唆

本共同研究に取り組むに当たり、EU国家補助規制はあくまでも超国家的組織が加盟国である国家に対して適用するルールであり、我が国ではこのような制度を導入することは難しいのではないかと指摘を受けることがあった。しかし、スペインやデンマーク等が国家補助規制を導入していることから、この点への反論は可能である。多数の先例の蓄積を有し、実効的な規制を行っているEUから学ぶところは大きい。特に、本共同研究における検討を通じて、EUの国家補助規制の特徴は、仮に我が国に類似の規制を導入することを検討する場合には、実効性を確保するための制度設計の面で有用な示唆を与える

⁸⁰ Miguel Poiarés Maduro (東史彦・青柳由香訳)「統合にむけた情熱と理性」慶應法学 24号 (2012年) 249頁。

ものであることが明らかになった。以下では特に、実効性を有する公的支援規制を実現するための示唆として、法制度の在り方及び規制主体という二つの側面から検討する。

(1) 法制度の在り方

EUにおいては「EU法の優越」という原則によってEU法と加盟国の法との間の法秩序が規律されていることにより、加盟国は国内法制定に際してEU条約に従わなければならない、それゆえEU国家補助規制が高い実効性を有している。すなわち、加盟国による国家補助の付与の根拠となる国内法は、EU法であるEU機能条約107条に劣位するので、これに抵触することが許されないのである。我が国において類似の規制制度を設計するに当たり、この点は大きく参考になろう。

我が国では、これまで経済法分野において独占禁止法と事業法の適用関係について議論がなされてきた⁸¹。殊に、事業法における競争制限的規制と独禁法との間に抵触がある場合にはどのように考えるかが講学上の課題とされてきた。両者は共に一般法であり、同列の関係にあると解されており⁸²、この課題はいまだに解決をみていないといえる。我が国ではEU国家補助規制のような制度を導入することは難しいという指摘の背景には、このような状況が念頭にあるのかもしれない。

政府による公的支援の付与は、当然に何らかの立法を根拠にして行われるものである。そのため、当該公的支援が市場における競争に悪影響を有している場合には、実は、上述の事業法における競争制限的規制と独禁法の抵触に類似した状況にあるといえる。ただし、独禁法は規制対象を事業者及び事業者団体とするため、独禁法にいう経済活動に当たらない政府等の（立法等を内容とする）行為には適用されないのが現状である。

仮に、政府による公的支援の付与によって競争制限的な効果が市場に及ぶということがないよう、何らかの規制を導入する場合には、上述の課題（一般法同士の間の適用関係）があることを認識することが要され、公的支援の付与のための立法における適用除外規定等を通じた公的支援規制立法の安易な潜脱を回避するための何らかの工夫を法制度の内外にビルトインすることが求められる。

(2) エンフォースメントの主体

仮に我が国に公的支援規制を導入する場合には、エンフォースメントの主体はどのようにデザインすることができるだろうか。

⁸¹ これまでの学説を整理する論稿に、友岡史仁『ネットワーク産業の規制とその法理』（2012年、三和書籍）第1章、拙著『EU競争法の公共サービスに対する適用とその限界』（2013年、日本評論社）4頁。

⁸² ただし、前者を特別法、後者を一般法とみる立場もある。

ア 規制機関

規制主体の能力について、EUでは国家補助規制の担当部局は競争総局であるものの、最終的な意思決定は他の関連部局との調整を経た上でなされる（欧州委員会の合議制に関する記述を参照）という点が参考になる。問題とされる国家補助についてその政策目的と競争政策上の問題について、総合的な判断が可能な組織になっているといえる。

我が国では、そのような組織形態はみられない。それゆえ、いずれの機関に規制権限を付与するかという問題がある。例えば、事業者の競争制限的行為に対する規制についていえば、現在は、公正取引委員会が、そして事業分野別によっては所管官庁も規制権限を有している⁸³。独禁法だけでなく事業法の適用も受ける事業分野についていずれの機関が一義的に規制を行うべきかという点については、学説は、規制機関の特徴を踏まえ、競争政策についての知見を有する公取委が行うべきとする立場と、当該事業分野についての知見を有する所管官庁が行うべきとする立場があり、また両者が相互に補完的であるべきだとする立場もみられる。

仮に、我が国においてEU国家補助規制と類似の規制を導入する場合には、規制機関について、学説にみられる同様の議論が当てはまり、またそれぞれ一定の説得力を有するように思われる。しかし、担当規制機関のデザインは、所管官庁、あるいは公正取引委員会の二択ではなく、新たな機関を設立することも選択肢としてあり得るだろう。いずれかの既存の機関に規制権限を委ねるとしても、新たな機関を設立するとしても、政策調整を可能とする場の整備、及び十分な審査を行うことを可能とする人材の配置が要請される。また人材について言えば、公的支援に関する規制においては、当該支援が市場に対して与える影響を経済学的に評価する必要があるため、エコノミストの充実も求められる。

これに加えて、いかなる組織に規制権限を付与するかに関連して検討すべき要素がある。事業分野別の所管官庁を一義的な規制機関とする場合には、補助金を付与する主体が同時に規制機関の任務を負うことになり、規制の実効性が損なわれかねないという問題が想定される。他方、それ以外の機関が規制機関となれば、補助金を付与する主体ではない客観的かつ中立的な立場からの規制が期待されよう。また、規制機関が独立行政委員会として組織されるのであれば、政治的にも比較的中立性を維持することができるため、前述の「民主主義」の補完の役割も期待することができるかもしれない。

⁸³ 例えば電気通信事業分野では、接続又は共用に関する不当な差別的取扱い、電気通信設備の接続又は共用についての特定の電気通信事業者に対する不当な差別的取扱いその他これらの業務に関する不当な運営に該当し得るものであり、これにより他の電気通信事業者の業務の適正な実施に支障が生じているため公共の利益が著しく阻害されるおそれがあると認められるときは、総務大臣は業務改善を命ずることができる（電気通信事業法第29条第1項第10号）。

イ 私人によるエンフォースメント

また、エンフォースメントを通じた実効性の確保の点では、私人による援用の意義を検討する必要がある。EUにおける国家補助規制において補完的ではあるが重要な役割を担うのが私人である。EU国家補助規制には直接効果が認められているため、私人の提訴を通じて国家補助の妥当性が国内裁判所で問われている。取り分け、国家補助の数が膨大であること、補助に関する監視を行う国内担当当局（例えばスペインにみられる）や欧州委員会の人的リソースが限られていることに鑑みて、例えば競争関係にある事業者等による国家補助規制の援用は極めて大きな意義を有しているといえよう。

私人によるエンフォースメントを実効性あるものとするために必須であるのは、立証負担に関する制度設計である。これまで、競争政策における私人の役割を謳いながら導入された独禁法の差止制度において、立証が大きな障害となっている現状に鑑みても、この点の十分な配慮が必要であろう。EUでは国家補助は原則として禁止されているため、付与された公的支援が域内市場に適合しEU法に違反しないということを立証するのは、付与を行った者の責任である。我が国においても、公的支援が競争に影響を与えることを前提とすれば、あるいは国民の税金を原資とする公的支援は市場競争にできるだけ影響を与えない方法で付与すべきであると考えれば、競争への影響についての立証負担は支援を行う者にあるべきであろう。

【参考文献】

○邦語文献

中西優美子『EU法』（新世社、2012年）。

江島晶子「経済秩序と「憲法／国際法」 季刊企業と法創造 31号（2012年）16頁。

中村民雄「EU立法の「民主主義の赤字」論の再設定：多元的法秩序EUの視座から」*社会科学研究* 57巻2号5頁（2006年）。

藤谷武史「市場のグローバル化と国家の制御能力—公法学の課題」*新世代法政策学研究* 18号（2012年）267頁。

藤谷武史「企業・投資活動の国際的展開と国家」*公法研究* 74号（2012年）100頁

Miguel Poiaras Maduro（東史彦・青柳由香訳）「統合にむけた情熱と理性」*慶應法学* 24号（2012年）249頁。

○外国語文献

Leigh Hancher et al eds., *EU State Aids*, 4th ed. (2012).

Francesco de Cecco, *State Aid and the Economic Constitution* (2013).

Michelle Cini, From Soft Law to Hard Law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime, EUI Working Papers, RSC No. 2000/35. (available at http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/00_35.pdf),

Luca Rubini, The Definition Of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective (2010).

European Court of Auditors, Do the Commission's Procedures Ensure Effective Management of State Aid Control? (2011). Available at

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SRCA:2011:15:FIN:EN:PDF>

Phedon Nicolaides, Mihailis Kekelekis & Maria Kleis, State Aid Policy in European Community, 2nd ed. (2008), at 5.

Commission, State Aid Scoreboard, Report on state aid granted by the EU Member States: Autumn 2012 Update, COM(2012) 778 final.

第4章 EU国家補助規制制度の経済学的検討とその示唆

1 序

本章では、第3章のEU国家補助規制制度の概要の紹介とその法制度面からの検討を受けて、EU国家補助規制制度のうち事業再生支援に対する規制について、市場競争への影響に着目して、経済学的に検討し、我が国における政府による事業再生支援の在り方への示唆を検討する。

本章のこれ以降の構成は次のとおりである。4.2節ではEUの目的とその評価方法の基礎について検討する。4.3節ではEU国家補助規制制度の目的と機能について検討する。4.4節ではEU国家補助規制のうちR&Rガイドラインの規定及び航空会社への再生支援に対する規制の事例について検討する。以上を踏まえて、4.5節では我が国における公的支援の在り方への示唆を検討し、最後に、4.6節で小括する。

2 EUの目的と政策評価

始めに、EUの目的とその政策評価の特徴について検討する。EUは市場を統合することによって各加盟国が共に繁栄することを目指しており、その政策評価の基準をEUの社会的厚生と呼ぶとすると、これは各加盟国の社会的厚生関数として表すことができるであろう⁸⁴。第2章で想定したとおり、一国の政策評価基準として国内の総余剰、つまり、国内の各主体の余剰（消費者余剰、生産者余剰など）の和を用いるとすると、EUの社会的厚生は各加盟国の総余剰関数として捉えることができる。では、EUの社会的厚生として、その総余剰、つまり、各加盟国の総余剰の和を用いることは妥当なのであろうか。

一国の政策を評価する場合、総余剰が増大すれば政策により利益を受ける主体と損失を被る主体との間で損失あるいは逸失利益を補償することが可能であるということを根拠に、総余剰を基準として用いることが正当化される。このような考え方を補償原理という。そして、一国内で行われる様々な政策はいずれも利益を受ける主体と損失を被る主体を生み出し、その政策ごとに各主体がいずれの立場になることもあり得ることから、個々の政策ごとに補償を行う必要性は低いと考えられている⁸⁵。これに対して、EUの場合は、補償原理をもって各加盟国の総余剰の和を用いることは正当化できそうにない。なぜなら、各加盟国は他国の余剰に及ぼす影響を考慮することなく政策を行うと考えられ、そこでは、一

⁸⁴ EUの社会的厚生は、より一般的には、EU加盟国の各国民の効用の関数と考えられるが、EUが国家間の共同体であることに注意すると、EUの社会的厚生は、各国の社会的厚生には依存するものの、各国内での効用の分布にまでは依存しないと考えるのが妥当であろう。

⁸⁵ このような考え方を「ヒックスの楽観主義」という。より詳細については、例えば、八田（2009年）398-400頁を参照のこと。

国内の場合と違い、当該政策で不利益を被っている主体に対して別の政策で補償しようといった意識は働かないため、様々な政策を集めてその全体でみても、各主体の利益と損失の帳尻が合う保証は全くないからである。したがって、EUの当局が各加盟国の国家補助の内容を評価する際には、その都度、加盟国間の余剰の分配についても一定の考慮を払う必要があると考えられる。したがって、EU当局は、総余剰の増大（効率性）に加えて、分配上の適切さ（衡平性）をも追及することになる^{86・87}。以下の議論では、まずは効率性の観点から検討を加え、効率性だけでは説明できない論点については効率性と衡平性の両面から検討を加えることにする⁸⁸。例えば、EU国家補助規制制度のR&Rガイドラインには国家補助により不利益を被ることになるライバル企業への代償措置を求める規定があり、航空会社の事業再生支援の事例では支援を受ける企業に対して、供給能力を削減することを求め、定期航路の新設を制限することなどにより、ライバル企業に利潤拡大の機会を与えている。このような規定は、価格低下による消費の拡大を阻害するため効率性の観点からは正当化しづらいため、基本的には、衡平性の観点からの規定であろう⁸⁹。

3 EU国家補助規制制度の目的と機能

第3章で説明されたEU国家補助規制制度について経済学的に考えると、その目的は、EUの社会的厚生観点から、EU全体へ及ぼすプラスの効果がEU全体に及ぼすマイナスの効果を下回るような国家補助を排除し、プラスの効果がマイナスの効果を上回るように補正を加えることであると考えられる^{90・91}。国家が特定の企業に対して補助を与えることは以下の意味で競争を歪めることになる。一つ目は、参入・退出、立地、投資などのインセンティブに影響を及ぼし、長期的に、これらの内容が変化することである。二つ目は、生産物市場における競争結果（各企業の生産量・価格及び消費者余剰と各企業の利潤）が変化することである。このほかにも生産要素市場の取引結果が変化することになる。この

⁸⁶ ここでの「効率性」は、パレート効率性ではなく、カルドア・ヒックス基準の効率性を指している。

⁸⁷ 国家補助規制の際に効率性に加えて衡平性（equity）も考慮されることについては、例えば、EUが加盟国による国家補助の適合性を評価する際の原則を解説したドラフト論文（“Common principles for an economic assessment of the compatibility of state aid under article 87.3”, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/economic_assessment_en.pdf）の第1節を参照のこと。

⁸⁸ Friederiszick et al. (2006)は「再分配の目的を制約条件として総余剰を最大化することがEUの共通の関心（common interest）という概念の適切な解釈である」（p. 641）と主張し、「経済学者がいえることの多くは効率性についてである」ことから、「効率性の目的と衡平性の目的を分離」し、「経済効率性を目的とする評価手法のための適切な政策基準に取り組む」（p. 642）と述べている。

⁸⁹ ただし、一見すると効率性を阻害するような代償措置であっても、その存在が国家補助内容の決定に影響を及ぼし、結果として効率性を改善する可能性も考えられる。この点については本章第4節（3）を参照のこと。

⁹⁰ EU機能条約107条3項を参照のこと。

⁹¹ 加盟国から申請された国家補助に対する費用・便益分析と補正の検討のプロセス（いわゆるバランシング・テスト）について、例えば、前掲注87のドラフト論文の第2節以降を参照のこと。

ような変化は、多くの場合、総余剰を減少させることになるため、EU全体にとってマイナスの効果を持つことになる⁹²・⁹³。他方で、補助が外部性や情報の非対称性に起因する市場の失敗に対処するものである場合、その補助はEU全体にとってもプラスの効果を持つ。EU国家補助規制制度の運用に当たっては、補助の分野・内容に応じて設けられた各種のガイドラインに基づいて上述のようなプラスの効果とマイナスの効果と比較し、加盟国による国家補助を認めるべきかどうかやどのような補正を加えるべきかを判断することになる。事業再生支援に関しては、「救済・事業再生ガイドライン（R&Rガイドライン）」が策定されている⁹⁴。

第2章第5節の議論からも明らかなように、国家補助が上記のようにプラスの効果とマイナスの効果を併せ持つことは各加盟国の社会的余剰（あるいは社会的厚生）を考えた場合にも当てはまる。ではなぜ加盟国の政策判断に任せるのではなくEUが規制しなくてはならないのであろうか。その説明は国境を越えた外部効果の存在とコミットメントの必要性に求めることができる⁹⁵。ここからは、政府による事業再生支援に対する規制を例にとって、それぞれについて解説することにする。

政府による事業再生支援が生産物市場における競争結果に及ぼす結果に目を当てると、第2章で検討したとおり、政府による企業への補助は補助を受けた企業の利得のみならず、ライバル企業と消費者の利得にも影響を及ぼす。補助を受けた企業が国境を越えて活動する場合、一国政府による補助は当該国の消費者・企業の利得のみならず、他国の消費者・企業の利得にも影響（外部効果）を及ぼすが、政府は他国の消費者や企業への影響は考慮しないで補助の内容を決定するであろう。つまり、市場での競争を考慮すると、国家補助には国境を越えた外部効果が存在するということになる。EU域内では特に相互に経済的つながりが強いので、この外部効果の問題が重要になる。EU国家補助規制は、このような外部効果の問題を踏まえ、加盟国による国家補助を原則として禁止し、一定の場合を除き、認める場合には補助内容に制限を加え、また、不利益を被ると予想されるライバル企業への代償措置を求めるという補正を加えることで、国境を越えた外部効果の問題に対処

⁹² 前掲注 87 のドラフト論文の第 1 節を参照のこと。

⁹³ ただし、不完全競争の場合、補助がない状態でも非効率が発生しており、補助を与えることが総余剰を増加させる場合もある。詳しくは第 2 章第 5 節を参照のこと。

⁹⁴ R&R ガイドラインでは一時的な効果を見込んだ救済（rescue）支援の場合と長期的な効果を見込んだ再生（restructuring）支援の場合に別の規定が用意されているが、本章では両者を併せて事業再生支援と呼んでいる。基本的には、以下の議論で対象企業の生産性向上が伴わないような場合の支援が救済支援であると考えられる。

⁹⁵ EU国家補助規制制度に、国境を越えた外部効果への対処とコミットメント問題への対処という機能があることについては、例えば、Friederiszick et al. (2006)を参照のこと。ただし、彼らの論文では、三つ目の機能として、ヨーロッパ統一市場の適切な機能の保護が挙げられている。しかし、彼らも断っているとおり、三つ目の機能は上記二つの機能と表裏一体のものであり、殊更分ける必要はないように思われる。

するという役割を担っている。

政府による事業再生支援によって支援を受けた企業が市場に存続することは、ライバル企業の価格支配力の上昇を阻み、国内及び国外の消費者の余剰を保護し、国内及び国外のライバル企業の利潤上昇を阻むという効果を持つ。同時に、支援を受けた企業から国内外の生産性の高い（限界費用の低い）ライバル企業への生産代替を阻み、生産者全体の余剰上昇を阻むという効果も持つ。また、政府による事業再生支援によって支援を受けた企業の生産性を改善させる（限界費用を低下させる）ことは、支援を受けた企業による安値での財・サービス供給を促し、国内外の消費者の余剰を増加させ、国内外のライバル企業の利潤を損なうという効果を持つ。同時に、国内外の生産性の高い（限界費用の低い）ライバル企業から支援を受けた企業への生産代替をもたらす、生産者全体の余剰を減少させるという効果も持つ。

価格の変化は消費者と生産者の間の余剰移転であることに注意すると、支援を受けた企業の活動する市場における価格低下は、当該市場において自国が輸入超過の場合には、海外企業から自国消費者への余剰移転をもたらす⁹⁶。ここで、支援を受けた企業は海外のライバルと比して生産性が低いと考えると、その市場シェアは低くなり、当該国は輸入超過になりやすい。一国の政府は自国の消費者余剰と自国の企業利潤への影響と支援の費用しか考慮しないことから、自国が輸入超過の場合には、生産代替により海外企業の余剰を損なうことに加えて、価格低下によって海外の余剰を損なうことも考慮しないで支援決定を行うことになるため、過剰に支援が行われるようになる⁹⁷。自国の人口が多くなるほど、自国が豊かになるほど自国の需要が増加し、自国の企業数が少なくなるほど自国の供給が減少して、輸入超過になりやすい。したがって、人口が多くて豊かな国や、他国と比べて市場の集中度が高い国における事業再生支援は厳格に規制される必要性が高いと考えられる。

上述のように国境を越えた負の外部効果の存在により加盟各国の国家補助の誘因が不適切に高くなっている場合、一国の国家補助により外部不経済が生じるだけでは問題は収まらない。加盟各国の国家補助の誘因を考えると、加盟国間で国家補助競争が起こり、各国家補助の便益は低下するため、結果として、全ての国の社会的余剰が国家補助を行わない場合と比べて減少するという、いわば、囚人のジレンマの状況が生じてしまう可能性がある。欧州委員会による厳格な国家補助規制はこのような囚人のジレンマの状況の発生を回

⁹⁶ 逆に、輸出超過の場合には、自国企業から海外の消費者への余剰移転をもたらす。

⁹⁷ なお、輸出超過であっても、その程度がそれほど著しくない場合には、生産代替による海外企業の余剰を損なうことを考慮しないことにより支援が過剰になるという効果が、海外消費者への余剰移転を考慮しないことにより支援が過少になるという効果を上回り、過剰な支援が行われることになる。輸出超過であって、その程度が著しい場合に限って、逆に、支援が過少になる。

避させる効果を持つ⁹⁸。

EU国家補助規制は、一方で、国家補助に関するコミットメント問題に直面している各加盟国に対してコミットメント装置を提供するという機能を持っていると考えられる⁹⁹。各加盟国にとって、政策的なコミットメントが重要となる状況が存在する。経営不振に陥っている企業に対して再生支援を行うことは、経営不振に陥った後の時点（事後）で考えると、社会的に望ましくなるものの、企業の経営規律を緩め、経営不振に陥る可能性を高めたりリスクの高い経営判断を取るようになるため、経営不振に陥る前の時点（事前）で考えると社会的に望ましくないという場合がある。この場合、「経営不振企業の再生のための国家補助は行わない」ことをコミットすることが事前の観点から望ましくなるが、国家補助による経営不振企業の再生が事後的に望ましいときには、このようなコミットをすることは困難である。このような状況で、政府による経営不振企業の再生支援が国家補助規制により厳しく制限されていれば、各企業の経営規律は高まり、社会的に望ましい結果が実現する。

似たような状況として、加盟国政府が政治的な圧力に直面している状況が考えられる。往々にして、補助金政策の利害が特定の主体に集中するため、政府は補助金政策の決定に当たって、利害が集中する主体から強い政治的圧力を受けることがある。このようなとき、政治的圧力に歪められ、社会的には望ましくない補助金政策が採られてしまうおそれがある。このような状況では、補助金政策の妥当性の判断が政治的な圧力を受けにくい欧州委員会により決定されるというスキームの下では、加盟国政府は自国の社会的厚生観点から望ましくないような補助金政策を採らなくて済み、自国の社会的厚生観点から望ましいような補助金政策を採れるようになるであろう¹⁰⁰。

⁹⁸ 例えば Collie(2000, 2002)はこのような囚人のジレンマの状況が生じ得ることをモデル分析で示した。古くは、国際貿易の文脈で、非効率な輸出補助金競争が生じ得ることが示されている（例えば、Brander and Spencer (1985)）。

⁹⁹ ある状況における選択に関して、実際にその状況に直面した場合には選択するのが合理的になるような選択肢であっても、そのような選択肢を選択できないようにしておくと、ほかの主体の行動が変化することを通じてその状況が起こりにくくなるなどして、結果として、その状況に直面する以前の観点からは望ましい結果が起こることがある。このような場合、単に、特定の選択を採らないと表明していたとしても、実際にその状況に陥ったときには合理的に判断するとその選択を採ってしまうため、ほかの主体の行動を変化させて望ましい結果を実現させることは困難である。望ましい結果を実現させるためには、実際にその状況に陥ってもその選択は採らないことをほかの主体に信じさせる必要がある。言い換えると、特定の選択を採らないという表明を信頼できるコミットメントとする必要がある。このような問題のことをコミットメント問題と呼ぶ。また、この問題を解決するために、上記のような選択を採らないことを強制し、その結果をほかの主体に信じさせる、つまり、信頼できるコミットメントとするような仕組みのことをコミットメント装置と呼ぶ。

¹⁰⁰ 事業再生支援の局面では、事業再生の一環として不採算事業からの撤退などが求められる場合が多いが、このような再編策は一部の主体に大きな不利益をもたらすため、求められる再編策が採られなくなる可能性がある。このようなとき、欧州委員会のように政治的な圧力にさらされにくい機関から再生支援の決定の条件として要求されることで、必要となる事業再編が行われるようになり、社会的に望ましい結果が実現することになる。

4 EU国家補助規制制度の検証—R&R ガイドラインと補助規制の事例から—

本節では、EU国家補助規制制度のうち、R&R ガイドラインと同ガイドラインに基づいて規制が行われた航空会社に対する事業再生支援の事例を基に、EU国家補助規制の内容についてより具体的に検証することにする¹⁰¹。

R&R ガイドラインと航空会社の事例で求められた事項を整理すると、事業再生支援に当たっては、特に、以下の四つが求められていることが分かる¹⁰²。それらは、一回限りの原則、必要最小限の原則、代償措置及び市場ルールの尊重である。実際に、航空会社の事例でもこれらが要求されている。以下ではこれらについて経済学的に検討していく。

(1) 一回限りの原則

R&R ガイドラインでは、救済支援・再生支援ともに、「一度限り、かつ最後」であることが求められている¹⁰³。これは補助を受けた企業に利しライバル企業を害する補助を制限するという衡平性の観点からの規定であると考えるのが分かりやすい。衡平性に反するため、効率性の観点からは望ましいとしても、回数を制限するということである。他方で、効率性の観点から、前述のコミットメント問題に対処する規定であると考えられることもできるかもしれない。事前の観点からは非効率なのでできるだけ再生支援を認めないほうがよいが、事後的には（一定の補正は必要にしても）なるべく認めたほうがよい。そこで、事後の効率性にも配慮して、回数を制限するということである。ただし、いずれの場合も、なぜ一回限りなのかはそれほど明らかでない。

(2) 必要最小限の原則

R&R ガイドラインでは、「補助額と補助率は、当該企業、株主、又は当該企業が属する事業者グループの既存の金融資産に鑑みて、事業再生を実施するのに必要な最低限の事業再生費用にまで厳格に抑えることを要する。」とし、国家による補助が事業者の長期的事業遂行能力を回復する上で必要最小限であることを求めている¹⁰⁴。さらに、「補助受領者は、生存に必要不可欠ではない資産の売却を含む自己資本、又は市場要件での外部金融により事業再生計画に多額の出資をすることが期待される。」と続けて、再生に要す

¹⁰¹ R&R ガイドラインのより詳細については第3章2節を、航空会社の事例のより詳細については第3章第3節を参照のこと。

¹⁰² R&R ガイドラインには多くのことが記載されているが、その多くは、企業金融や費用便益分析の前提となるような内容であって、規制として実効的なものであるとは思われない。

¹⁰³ 第3章第2節のうち30頁及び31頁の基本要件の項を参照のこと

¹⁰⁴ 第3章第2節のうち31頁の事業再生計画の項を参照のこと。

る資金の一定割合は自力で調達することを求めている¹⁰⁵。航空会社の事例では、イタリア政府によるアリタリア航空に対する再生支援の事例で、届出のあった金融支援の額が減額され、また、保有資産の売却により必要資金の一部を賄うことが求められている¹⁰⁶。

しかし、EU全体の効率性の観点からは、補助を受ける企業の長期的な事業遂行能力の回復に必要な最小限の補助内容に限るのではなく、より積極的に事業再生に係る補助を行うことが望ましくなる可能性がある。なぜなら、事業再生に係る補助により補助を受けた企業のコストが下がると、市場価格の低下を通じて、補助を受けた企業だけではなく、EU域内の全ての消費者が補助の便益を享受できるからである。しかし、第3節で示したように、国境を越えた外部効果の存在から、各国政府がEU全体の効率性の観点から望ましい水準よりも過剰に支援する誘因を持ちやすいことに注意すると、この規定は過剰な補助問題に対処する機能を有していることが分かる。他方で、補助を受けた企業に一定割合の自力調達を求めると、消費者余剰のことは考慮しない補助を受けた企業や民間金融機関等の意向を反映して、事業再生の程度が抑制されるため、補助を受けた企業に一定割合の自力調達を求める規定は過剰な補助問題を緩和する効果を持つことが分かる¹⁰⁷。

なお、フランス政府によるエールフランス及びアイルランド政府によるエア・リングスに対する事業再生に係る補助の事例では届出のあった資本注入額の満額が認められている。このうち、エア・リングスの事例では、エア・リングスが主にアイルランドーイギリス間で就航している航空会社で、アイルランドにおける需要の方がイギリスにおける需要より小さく、アイルランド政府の国家補助の外部費用は相対的に低いと考えられることから、資本注入額の減額という直接的な方法によって補正する必要性が低かったと考えることができる。エールフランスについては、なぜ支援額の減額が求められなかったのかは明らかではないが、例えば、「エールフランスの限界費用が域内の他の航空会社のそれと比べて相対的に低いために域内路線におけるエールフランスのシェアが域内路線の乗客に占めるフランス国民の割合に比べて高く、その結果として、外部費用が相対的に低いため、直接的な方法によって補正する必要性が低かった」という可能性が考

¹⁰⁵ 第3章第2節のうち32頁の比例性の項を参照のこと。

¹⁰⁶ 総額3兆リラの資本注入計画の届出に対して、総額2兆7500億リラの資本注入が認められた。また、本世家屋などの資産売却により6000億リラの資金調達を求められた。第3章第3節のうち(2)を参照のこと。

¹⁰⁷ ただし、事業者の長期的事業遂行能力を回復する上で必要最小限であるべしという規定で過剰支援問題が解消するのであれば、こちらの規定による過剰支援緩和機能は実効性がないかもしれない。また、政府による資金調達は民間の経済活動を歪めるなどの効果を持つため、公的資金の資本コストは民間資金の資本コストに比べて高いことに注意すると、同額の金融支援が行われるのであれば、なるべく民間資金による金融支援が望ましいことになるが、この場合、加盟国政府の利害と一致するため、規定を置くことの必要性は説明できない。

えられる。

(3) 代償措置

R&R ガイドラインでは、「競争者に有利となる適切な代償措置があること」を求め、具体的には、「資産売却、生産能力又は市場でのプレゼンスの減少、及び関連市場への参入障壁の低減が考えられる。」としている¹⁰⁸。航空会社の事例においては、上述のとおり、アリタリア航空の事例で資産売却を求めたほか、全ての事例で供給能力（座席総数・保有航空機数）に制限を課し、定期航路の新設にも制限を課している。また、エールフランス及びアリタリア航空の事例では価格引下げのプライス・リーダーにならないことを求めている¹⁰⁹。

これらの規制は、基本的に、補助を受けた企業とライバル企業間の衡平を図ることを目的にしており、実際に、そのように機能していると考えられる。その半面で、このような規制は、基本的に、消費者余剰を減少させ、EU全体の余剰を減少させる効果を持つ¹¹⁰。ただし、これらの代償措置でも効率性を改善させる効果を持つ場合が考えられる。例えば、補助が行われてもなおライバルよりも生産性が低い場合、過剰な補助による非効率な生産代替の深刻化が問題となるが、供給能力の削減は非効率な生産代替を制限する効果を有するため、効率性を改善させる効果を持つ。また、既述のとおり、加盟国政府の補助の誘因は過剰になりがちであるが、このような状況において、価格引下げのプライス・リーダーにならないことを求める規定は、価格引下げを制限することにより政府の過剰な補助の誘因を抑制し、結果として、効率性を改善させる効果も持つ。なぜなら、本来、補助は、補助を受ける企業のコストを低下させ、市場価格低下と取引量の増加を通じて、加盟国内の総余剰を増大させるという効果を持ち、これが加盟国政府の事業再生に係る補助の誘因の大きな部分を占めるわけであるが、価格引下げを制限するとこの効果が制限されてしまうためである。

(4) 市場ルールの尊重

R&R ガイドラインにはその根拠となる規定が見当たらないものの、航空会社の事例では、出資により金融支援が行われた場合には政府が補助を受けた企業に対して通常の株

¹⁰⁸ 第3章第2節(3)のうち31頁の代償措置の項も参照のこと。

¹⁰⁹ 第3章第3節を参照のこと。

¹¹⁰ 価格引下げのプライス・リーダーにならないことを求める規制は、コストが低くなった企業が過度に価格を引き下げることによってライバル企業を退出させ、しかる後に高い価格支配力により高い利潤を得ようとする、いわゆる略奪的価格設定の問題に対処する規制とも考えられるが、そもそも参入の可能性を考慮すればこのような行動が機能するかどうかは疑わしく、また、競争法上の不当廉売の禁止により取り締まればよいわけで、国家補助規制に対処する必然性はないと思われる。

主として対応することが求められ、運航権・スロットの割当てなどで補助を受けた企業を優遇することが禁じられている。これらは「市場ルール」を尊重することを求めていると解することができる¹¹¹。

出資により株主の地位を得た政府が、株主としての立場を超えて、出資割合以上に自国の余剰の増大に結びつくような企業経営を行おうとすると、国境を越えた外部性が存在する場合、過度に他国のライバル企業の利潤を損なうような経営を行ってしまうことになる。これでは、せっきやく必要最小限の原則によって補助額を制限し、外部費用が小さい民間の資金を併用させて外部費用の大きさを抑制しようとしても、その実効性が薄れてしまう。このような規制は金融支援の必要最小限の原則の実効性を担保するための規定であると考えられる。運航権・スロットの割当てなどでの優遇の禁止も同様の目的の規定であると考えられる。

5 我が国の政府による事業再生支援の在り方への示唆

(1) 事業再生支援の外部性とそれへの対処に関して

EU国家補助規制の考え方の我が国の事業再生支援の在り方への示唆を考える際には、まず、EU国家補助規制が国境を越えた外部性の問題に対処する機能を有していることに注意する必要がある。もちろん、我が国の政府が行う事業再生支援が他国に外部費用あるいは外部便益をもたらす可能性は十分あり、世界全体の厚生を最大化するという観点からは不適切な事業支援が行われる可能性がある。しかし、基本的には、我が国の事業再生支援の在り方を考える際には我が国の社会的厚生のみを考慮すれば足りるのであるから、この機能を念頭においてEU国家補助規制の規定を我が国に当てはめようとすることは不適切である。

しかしながら、事業再生支援が支援を受けた企業のライバル企業の行動とその利得に影響を及ぼすという構造は同じであり、この影響を適切にコントロールしようとする際には、EUの国家補助規制制度が参考になる。一見すると、政府は補助対象企業だけではなくライバル企業や消費者のことも考えて補助水準・内容を決めるはずであるため、補助によるライバル企業の利得への影響は政府の目的に内部化されており、自国の社会的厚生の観点から最も望ましいような内容の支援が行われることになるようにも思われる。しかし、政府（支援を受けた企業）とライバル企業の間には戦略的相互作用があるとき、つまり、政府の利得である総余剰が政府の支援内容だけではなくライバル企業の経営戦略にも依存し、ライバル企業の利潤もライバル企業の経営戦略だけではなく政府の

¹¹¹ 第3章第2節(3)のうち32ページの特有の条件の項及び第3章第3節(1)を参照のこと。

支援内容にも依存するという関係にあるとき、必ずしもライバル企業の利得への影響は内部化されるとは限らない。特に、ライバル企業が政府による支援の内容を（不完全にしか）観察しないうちにその行動を決定しなくてはならないような状況においては、均衡において採られる政府の支援内容が社会的に最適ではないという状況が生じる¹¹²、¹¹³。このため、何らかの手段で政府の支援内容をライバルの利潤を損ないにくいものに変えることが望ましくなる。EU国家補助規制制度にみられるルールのうち、必要最小限の原則や代償措置にみられるルールは、政府（支援を受けた企業）とライバル企業の間には戦略的相互作用があり政府の支援内容が過剰になってしまう状況で、その内容を穏便なものとし、結果として効率性を改善する効果を持つため、我が国における事業再生支援の適切性を担保する上でも有効だと考えられる。

（2）事業再生支援とコミットメントに関して

EU国家補助規制にはコミットメント装置としての機能が合ったが、この機能を念頭においてEU国家補助規制の考え方を我が国に当てはめることは可能であろうか。例えば、現在我が国では政府による事業再生支援に関するガイドラインを作成しようという動きがあるが、そこでは、公正取引委員会をEUにおける欧州委員会（の競争総局）に見立てるという考え方があるようである。確かに、ガイドラインへの適合性の判断が独立行政委員会である公正取引委員会に委ねられれば、政治的圧力にさらされにくくなり、その判断の適切性は高まるであろう。しかし、EUと加盟国との関係を考えると、事業再生支援に関する加盟国国内の事後的な判断によりEUのガイドライン等の規定が変更されることはほとんど想定できないのに対して、我が国の事業再生支援に関する規律を考えた場合、事後的な観点から、ガイドラインの運用方針が変更されたり、ガイドラインの趣旨と反する立法がなされたりすることが、比較的容易に想像できることから、コミットメント装置としての機能を念頭に置いた場合には、このような見立てはあまり適

¹¹² 直感的に説明すると以下のようなになる。ライバル企業が政府の支援内容を観察しないで行動を決定するときには、ライバル企業の行動は政府が実際に行う支援内容には影響を受けないため、政府は、ライバル企業が（政府の行動を観察しないうちに選択する）行動を予想して、その行動を所与としたときに社会的に最適な支援内容を選択する。一方、ライバル企業も政府の支援内容を予想して、その内容を所与としたときに自らの利得を最大にするような行動を選択する。このとき、ライバル企業の行動が変化しないときには望ましいような支援内容がこれを予想したライバル企業の行動を変化させてしまい望ましくない結果をもたらすことになる。このような戦略的相互作用の結果、均衡で実現する政府の支援内容は望ましくないものになってしまうことになる。特に、政府の行動とライバル企業の行動が戦略的代替関係にあるとき、政府の行動は過剰にライバル企業の利潤を損なってしまう内容になってしまう。

¹¹³ このような状況が生じることは、混合寡占市場、つまり、公企業と私企業が競争しているような市場において、公企業が社会的余剰を最大にすることを目的に経営を行っていても、均衡実現する結果が公企業の行動を変えると社会的余剰が改善させることができるという意味で社会的に望ましくない結果になるという研究結果から類推することができる。このような事実を示した研究としては、例えば、DeFraja and Delbono (1989), Matsumura (1998)などがある。

切ではないと思われる。

事後的には望ましいような事業再生支援を制限することで企業の経営規律を高めたり市場の機能を高めたりして事前の効率性を改善することが望まれる場合、その制限が、自国の事後的な判断により変更されない必要があり、ガイドラインであれ法律であれ、一定の手続を踏めば変更可能なものではコミットメント装置として十分に機能しない。その場合、EUと加盟国との関係のアナロジーを考えると、複数国間の国際条約、例えば先進国間のEPAに事業再生支援を制限するような規定を設けるという方法が考えられる¹¹⁴。国際条約で制限されていれば、事後的に望ましい事業再生の事案であったとしても、事業再生支援に制限が掛かるからである。

(3) 国家補助と衡平性に関して

既述のとおり、EUにおいては、支援を受けた企業のライバルが不利とならないように代償措置を講じることを通じて、異なる国に属する企業間の衡平性を確保することがそれなりに重要な課題であるのに対して、一国内においては企業間の衡平性を確保することの必要性は相対的に低いと考えられる¹¹⁵。特に、例えば、ライバル企業の数が多かったり、ライバル企業が公開会社で株式が分散的に保有されていたりする場合には、個々の主体に対する不利益はさほど大きくはなく、補償原理に基づく政策判断は受け入れやすい。そして、わざわざ非効率性を生じさせてまで個別の補助ごとに代償措置を採る必要性は低いと考えられるであろう。逆に、ライバル企業が少ない場合やライバル企業の所有構造が集中的であったりする場合には、特定の主体に対して不利益が集中するため、特にその主体に不利益を負担する余力があまり残されていない場合には、非効率性が生じるとしても、一国内においても一定程度の代償措置を採る必要があると思われる。いずれにしても、衡平性の確保のために代償措置を採る場合には、効率性への悪影響が小さいような措置が選ばれるべきである。

6 終わりに

EUの目的がその社会的厚生を最大化であり、そこでは、効率性に加えて加盟国間の分配の適切さ（衡平性）が考慮される。EU国家補助規制制度の目的は、EU全体の社会的厚生を最大にするため、加盟国による国家補助を規制することであると考えられる。

加盟国の政策判断は国境を越えた外部性の存在、事後的な機会主義、及び政治的圧力

¹¹⁴ WTOに規定を設けることも考えられるが、多様な国が加盟しているWTOの場合、このような規定を設けるための障害は大きいと思われる。このため、同質性の高い国家間で結ばれるFTA・EPAあるいはTPPのような条約で規定することの方が現実的であろう。

¹¹⁵ この小節の記述に関しては4.2節を参照のこと。

により歪められる可能性が高い。EU国家補助規制制度は、国境を越えた外部性の存在による政策判断の歪みを矯正するとともに、政策判断が事後的な機会主義や政治的圧力により歪められないようなコミットメント装置を提供することを通じて効率性を改善するという機能を有する。

R&R ガイドラインの規定と事業再生支援規制の事例には、効率性の観点からは説明できないような要件が見受けられる。これらの要件は、基本的に、支援によりライバル企業が不利益を被る回数やその程度を緩和するような措置を講じることにより衡平性を改善することを目的していると考えられる。また、一見すると効率性の観点からは説明できないような要求であっても、国境を越えた外部費用の存在により政府の支援の誘因が過剰になってしまうことを抑制し、結果として、効率性を改善することがある。

以上は、一国内における公的支援の在り方に対して有用な示唆を与える。国内のことだけを考えた場合でも、ライバル企業が政府による支援内容を観察しないうちに行動を決定する場合には、政府の支援決定に際してライバル企業の利得への影響を内部化することができず、結果として、政府の支援決定が非効率なものになってしまう。特に、政府の支援とライバル企業の行動が戦略的代替関係にある場合には、政府の支援は過剰になってしまう。このような場合、EU国家補助規制制度にみられるような補正手法は有用であることが分かる。

他方で、事業再生支援を制限することで企業の経営規律や市場の規律を守ることが求められる場合、国内のガイドライン等で規定しても余り有効ではない。それは、これらの規定は事後的な判断で比較的容易に見直されてしまうことが想像できる、つまり、信頼できるコミットメントとならないからである。そして、信頼できるコミットメントとするためには、国際条約によってそのような規定を設けるのが一案であると思われる。

EUの国家補助規制制度では、異なる国に属する企業間の衡平性を確保することが重要な課題であるが、一国内においては、補償原理の考え方を当てはめると、効率性を犠牲にしてまで個別の補助ごとに代償措置を採る必要性は低いと考えられる。しかし、国家補助が特定の主体に大きな不利益をもたらし、その主体に不利益を負担する余力が余り残されていない場合には、一定程度の代償措置を採る必要があるであろう。このような場合、効率性への悪影響が小さいような代償措置が選ばれるべきである。

参考文献

八田、『ミクロ経済学Ⅱ』，東洋経済新報社，2009年

Brander, J. A., and B. J. Spencer. 1985, Export subsidies and international market

share rivalry, *Journal of International Economics* 18: 83-100.

Collie, D. R. 2000, State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market, *International Journal of Industrial Organization* 18: 867-84.

Collie, D. R. 2002, Prohibiting state aid in an integrated market, *Journal of Industry, Competition and Trade* 2: 215-31.

De Fraja, G. and F. Delbono. 1989, Alternative Strategies of a Public Enterprise in Oligopoly, *Oxford Economic Papers*, 41: 302-311.

Friederiszick, Hans W., Lars-Hendrik Roller, and Vicent Verouden. 2006, European state aid control: An economic framework, in Paolo Buccirossi, ed.: *Handbook of Antitrust Economics* . chap. 17 (MIT Press).

Matsumura, T. 1998, Partial Privatization in Mixed Duopoly, *Journal of Public Economics*, 70: 473-483.

第3部 我が国の事業再生に係る公的支援制度の検証

第5章 事業再生にみる我が国の公的支援制度の現状

本共同研究は、EU国家補助規制の考え方が、競争政策の観点から我が国の公的支援制度の規律の在り方を構想する上でどこまで応用可能なのかを研究するものである。そこで第4章までで、個別企業に対する支援として立ち現れやすく、競争への影響が鮮明であると考えられる事業再生に係る公的支援を素材として用いて公的支援の経済学的な含意を明らかにするとともに、EUの事業再生に係る国家補助規制制度を概観し、その法制度的及び経済学的な特性を紹介してきた。本章では、EUの事業再生に係る国家補助に対応する我が国の事業再生への公的支援（以下、法令中の用語を使用する場合等を除いて「事業再生支援」という。）がどのように日本法に位置付けられ、それらの中で競争がどのように扱われているかを紹介する。

本章は、我が国の現状の事業再生支援制度の内容を概観する第1、事業再生支援に当たり、いかなる政策的要請が考慮されているかを観察する第2で構成される。

第1は、我が国の具体的な事業再生支援制度の概観である。具体的には、個別法に基礎付けられ、かつ、事業再生を明示的に目的とした公的支援のスキームである企業再生支援機構法に基づくものを紹介することとする。

第2は、第1で紹介した制度とその運用状況から見いだされる、我が国の事業再生支援制度の特性を分析していく。特に、法律の運用の場ではどのように支援が規律され、事業再生支援を行う際に考慮される競争その他諸政策の目的がどのように扱われているかを明らかにする。

1 我が国の事業再生支援の概要（制度の趣旨及び支援枠組み）

我が国においても、事業再生支援は様々な制度・形態でなされる。もっとも、ガイドライン、判例等により、「事業再生への国家補助」の定義が定まっているEUと異なり、我が国においては法令等で一義的に「事業再生支援」の定義がなされておらず、その外延をめぐって共通の理解があるわけではない。したがって、ここでは、EUの「事業再生への国家補助」の定義に該当し得るものに言及することとしたい。EUの「事業再生への国家補助」の定義にも該当し得るものとして、例えば、一定の要件を満たした事業再生を行う事業者に対して税制上の優遇を行うものがある¹¹⁶。また、日本政策投資銀行、

¹¹⁶ 税制上の優遇を行うものとして、更生計画又は再生計画の認可等があった場合等の資産評価損の損金算入（法人税法第25条第2項及び第3項）、更生計画又は再生計画の認可があった場合等の期限切れ欠損金の損金算入（法人税法第59条第1項及び第2項）などがある。

日本政策金融公庫などの政府系金融機関や地方公共団体が金融機関などと共同で出資する事業再生ファンドが、事業再生を行う企業に対して融資を行う制度もある¹¹⁷。さらには、政府の出資により設立された株式会社企業再生支援機構が、事業再生を行う事業者のために、金融機関等がその事業者に対して有する債権を買い取り、資金の貸付け、債務の保証、出資等、広範な支援を行う制度もある。

これらのうち、本章では、行政機関の関与の下でより特定の企業の事業再生を支援する性格の強いものであり、かつ、様々な支援措置の態様を有するとともに検討に必要な資料が入手可能であるという点も踏まえて、株式会社企業再生支援機構法に基づく事業再生支援を取り上げる。

なお、企業再生支援機構は本年3月18日に地域経済活性化支援機構に改組されているところ、本報告書では以下、改組前の制度を前提に述べていくこととする。

(1) 株式会社企業再生支援機構法（平成21年法律第63号）の目的

同法第1条は次のように定める。

「株式会社企業再生支援機構は、雇用の安定等に配慮しつつ、地域における総合的な経済力の向上を通じて地域経済の再建を図り、併せてこれにより地域の信用秩序の基盤強化にも資するようにするため、金融機関、地方公共団体等と連携しつつ、有用な経営資源を有しながら過大な債務を負っている中堅事業者、中小企業者その他の事業者に対し、当該事業者に対して金融機関等が有する債権の買取りその他の業務を通じてその事業の再生を支援することを目的とする株式会社とする。」

上記のとおり、同法は、株式会社企業再生支援機構（以下「機構」という。）の設立法であり、機構の主たる目的は地域経済の再建である¹¹⁸。個別の支援事例においても、支援を行う意義として、支援を受ける事業者（以下、本章において「支援対象事業者」という。）やその提供する商品や役務が、地域経済において重要であることを挙げるものが少なくない¹¹⁹。

なお、機構の目的には、株式会社産業再生機構¹²⁰と同様に「信用秩序の基盤強化」

¹¹⁷ 個別の支援決定における行政機関の関与の程度から、EU競争法における国家補助の要件を満たさないこともあると考えられる。

¹¹⁸ 地域経済の再建を主たる目的とする法律である旨述べる立法担当者の解説として、讀谷山洋司・橋本武敏・西田紫郎「企業再生支援機構の解説」事業再生と債権管理125号125頁（平成21年）。

¹¹⁹ 「セノー株式会社等に対する支援決定について」（2010年3月26日 株式会社企業再生支援機構）2頁、「株式会社ウィルコムに対する支援決定について」（2010年3月12日 株式会社企業再生支援機構）2・3頁、「株式会社アーク等に対する支援決定について」（2011年3月31日 株式会社企業再生支援機構）2・3頁、「株式会社グランビスタホテル&リゾートに対する支援決定について」（2011年12月1日 株式会社企業再生支援機構）2頁等。

¹²⁰ 金融機関等の不良債権の処理の促進による信用秩序の維持を図ることなどを目的として、株式会社産

も挙げられているが（第1条）、産業再生機構とは異なり、これは副次的なものとされている¹²¹。

（2）支援主体の性質

機構は、常時、発行している株式の総数の2分の1以上を預金保険機構に保有されていなければならない（第4条第1項）。預金保険機構による出資は、同機構の企業再生支援勘定においてなされなければならないところ（第52条）、企業再生支援勘定は政府が全額出資している¹²²。

また、機構が行う金融機関等からの借入れ又は社債に係る債務については、政府が保証することができる（第44条）。

（3）支援基準の策定

機構は、主務大臣（内閣総理大臣、総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣及び経済産業大臣）が定める株式会社企業再生支援機構支援基準¹²³（以下「支援基準」という。）に従って、再生支援を行うか否かを決定しなければならない（第25条第4項）。主務大臣がこの支援基準を定めようとするときには、あらかじめ再生支援の対象となる事業者の事業を所管する大臣（以下「事業所管大臣」という。）の意見を聴かなければならない（第24条第2項）¹²⁴。

（4）支援決定、債権の買取決定等

機構が再生支援をするかどうかを決定しようとするときは、主務大臣にその旨を通知し、相当の期間を定めて、意見を述べる機会を与えなければならない（第25条第7項）、通知を受けた主務大臣は、その内容を事業所管大臣等¹²⁵に通知する（第25条第8項）。

業再生機構法（平成15年4月9日法律第27号）に基づき設立された機関。

株式会社産業再生機構の目的は、我が国の産業の再生と金融機関等の不良債権の処理の促進による信用秩序の維持である。第1条は次のように定める。

「株式会社産業再生機構は、最近における経済の停滞、物価、地価及び株価の下落等の経済情勢の変化に我が国の産業及び金融システムが十分対応できたものとなっていない状況にかんがみ、雇用の安定等に配慮しつつ、我が国の産業の再生を図るとともに、金融機関等の不良債権の処理の促進による信用秩序の維持を図るため、有用な経営資源を有しながら過大な債務を負っている事業者に対し、過剰供給構造その他の当該事業者の属する事業分野の実態を考慮しつつ、当該事業者に対して金融機関等有する債権の買取等を通じてその事業の再生を支援することを目的とする株式会社とする。」

¹²¹ 讀谷山洋司・橋本武敏・西田紫郎「企業再生支援機構の解説」事業再生と債権管理 125号 125頁（平成21年）（著者はそれぞれ、内閣府参事官、同政策企画調査官及び同参事官補佐である（いずれも執筆当時）。）

¹²² 預金保険機構ホームページ <http://www.dic.go.jp/kikotoha/soshiki/index.html>（平成24年度改正により、現在は「地域経済活性化支援勘定」となっている。）

¹²³ 平成21年内閣府・総務省・財務省・厚生労働省・経済産業省告示第1号

¹²⁴ なお、支援基準の策定や、策定に際して意見を述べるに当たっては、「我が国の産業活力の再生及び産業活動の革新に関する基本的な指針」等との整合性に配慮しなければならないと規定されている（同条第3項）。

¹²⁵ 「事業所管大臣等」とは、事業所管大臣並びに衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長並びに内閣総理大臣及び各省大臣を指す（企業再生支援機構法第25条第8項、同法第61条、財政法第

事業所管大臣等は、過剰供給構造その他の当該事業者の属する事業分野の実態を考慮して必要があると認めるときは、機構に対して意見を述べることができる（第 25 条第 9 項）。

なお、支援決定の際に意見を述べるができる「事業所管大臣等」に公正取引委員会は含まれていない。

機構は支援決定を行ったときは、直ちに支援対象事業者の債権者等に対して、債権の買取りの申込みを行うかどうか、又は事業再生計画に従って債権の管理又は処分をすることに同意するかどうかについて、期間を定めて回答を求めなければならない（第 26 条第 1 項）。期間内に、再生に必要な債権額について、前記の申込みや同意がなかった場合には、支援決定を撤回しなければならない（第 32 条第 1 項）。

機構は再生に必要な債権額について回答があった場合には、速やかに、支援基準に従って、債権買取り等をするかどうかを決定しなければならない（第 28 条第 1 項及び第 2 項）、また、買取決定を行おうとするときは、あらかじめ、主務大臣にその旨を通知し、相当の期間を定めて、意見を述べる機会を与えなければならない（第 28 条第 4 項）。

機構は、必要債権額が満たされた後でなければ、支援対象事業者に出資をする決定をしてはならない（第 31 条第 1 項）。また、機構は、出資決定を行おうとするときは、あらかじめ、主務大臣にその旨を通知し、相当の期間を定めて、意見を述べる機会を与えなければならない（第 31 条第 2 項）。

機構は、主務大臣と事業所管大臣等にあらかじめ意見を述べる機会を付与した上でなければ、支援対象事業者に係る債権又は株式若しくは持分の譲渡その他の処分の決定を行うことができない（第 33 条第 1 項及び第 2 項）。

機構は、支援決定の日から三年以内に、当該支援決定に係る全ての再生支援を完了するように努めなければならない。（第 33 条第 3 項）。

（5）支援及び債権の買取決定の要件

支援が行われる要件等に、本法に定められたものと、支援基準に定められたものがある。本法は主として支援の対象について定めており、支援基準は支援要件や債権の買取決定の詳細な規定を定めている。

ア 支援の対象

支援を申し込む事業者（以下、本章において「申込事業者」という。）が過大な債務を負っている事業者であって、資本金の額若しくは出資の総額が 5 億円を超え、かつ、常時使用する従業員の数が 1,000 人を超える事業者（再生支援による事業の

20 条第 2 項）。

再生が図られなければ、当該事業者の業務のみならず地域における総合的な経済活動に著しい障害が生じ、地域経済の再建、地域の信用秩序の維持又は雇用の状況に甚大な影響を及ぼすおそれがあると主務大臣が認めるものを除く。)等でないこと¹²⁶

(第 25 条第 1 項、株式会社企業再生支援機構法施行令(平成 21 年政令 234 号)第 1 条)などがある。「過大な債務を負っている」については、支援基準において「収益力に比して過剰な債務を負っているため、債権放棄等の金融支援による事業再生が求められている状態」と定義されている。また、機構は再生を望む企業の労働者との協議状況等に配慮すること(第 25 条第 5 項)や、申込みをした事業者の企業規模が小さいことのみを理由として不利益な取扱いをしないこと(第 25 条第 6 項)が求められる。

イ 支援の要件

支援基準では以下の要件が定められている。

① ㉞再生支援の申込みがメインバンク等の当該申込事業者の事業再生上重要な債権者である一以上の者との連名によるものであること

又は

① 事業の再生に必要な投融資等(スポンサー等からの援助を含む。)を受けられる見込みがあり、又は、メインバンク等の当該申込事業者の事業再生上重要な債権者から事業再生計画に対する同意を得られる見込みがあることから、㉞の場合と実質的に同程度の再生の可能性があることを書面により確認することができること

② 申込事業者が支援決定が行われると見込まれる日から 3 年以内に、支援基準が定める生産性向上基準¹²⁷及び財務健全化基準¹²⁸を満たすこと

¹²⁶ 資本金や従業員数による支援対象事業者の限定は、平成 23 年改正で導入された。

¹²⁷ 次の a) から d) までのいずれかを満たすこと。

a) 自己資本当期純利益率^{*}が 2 % ポイント以上向上

b) 有形固定資産回転率が 5 % 以上向上

c) 従業員 1 人当たり付加価値額が 6 % 以上向上

d) a) から c) までに相当する生産性の向上を示す他の指標の改善

※ 企業再生ファンド、他の事業会社等による事業の買収を伴う等事業部門単位で指標を判断することが必要な場合にあつては、当該事業部門の属する事業分野の特性に応じて、総資産減価償却費前営業利益率、総資産研究開発費前営業利益率又は総資産減価償却費前研究開発費前営業利益率のいずれかの指標を選択することができる。

¹²⁸ 次の a) 及び b) のいずれも満たすこと(注)。

a) 有利子負債(資本性借入金がある場合は当該借入金を控除)^{*1}のキャッシュフロー^{*2}に対する比率が 10 倍以内

※1 有利子負債合計額－現預金－信用度の高い有価証券等の評価額－運転資金の額

※2 留保利益＋減価償却費＋引当金増減

b) 経常収入が経常支出を上回ること。

(注) ただし、申込事業者が国又は地方公共団体から補助金等の交付を受けている場合においては、次の

③ 申込事業者を支援決定時点で清算した場合の当該事業者に対する債権の価値を、事業再生計画を実施した場合の当該債権の価値が下回らないと見込まれること

④ 機構が申込事業者に対する債権の買取り、資金の貸付け、債務の保証又は出資を行う場合には、支援決定が行われると見込まれる日から3年以内に、新たなスポンサーの関与等により申込事業者の資金調達（リファイナンス）が可能な状況となる等、申込事業者に係る債権又は株式若しくは持分の処分が可能となる蓋然性が高いと見込まれること

なお、再生支援の実施に当たっては、いわゆるメインバンク、スポンサー等から資金支援を受けるなど、民間の資金を最大限に活用するものとする

⑤ 事業再生計画の内容に機構が申込事業者に対して出資をすることが含まれる場合には、次に掲げる要件を全て満たすこと。

なお、機構による出資はスポンサーへの譲渡までの暫定的な措置であることを踏まえ、機構は、その要否及びスポンサーへの譲渡の確実性について十分な検討を行うとともに、支援決定時にスポンサーが決まっていなくても、事業再生計画に対する債権者の合意を得る段階までの間に、スポンサーの選定を行うよう努め、スポンサーを得た場合は、出資は、可能な限りスポンサーから行うよう調整するものとする。

- ・ 機構が事業再生計画の実行支援を強力に推進する上で、機構による出資が真に必要な不可欠であること
- ・ 機構等が申込事業者に対しその株式又は持分の比率に応じたガバナンス（経営管理）を発揮できる体制を構築すること
- ・ 機構からの出資により、メインバンク、スポンサー等からの投融資等を受けられると見込まれること
- ・ 企業価値の向上により、投下資金以上の回収が見込まれること

⑥ 過剰供給構造にある事業分野に属する事業を有する事業者については、事業再生計画の実施が過剰供給構造の解消を妨げるものでないこと¹²⁹、¹³⁰

イ)及びロ)のいずれも満たすことを条件として、当該補助金等の額をキャッシュフロー及び経常収入の額に算入することができるなど、当該補助金等の交付を受けられることを前提としてa)及びb)を満たすかどうかを判断することができる。

イ) 当該補助金等の目的、その目的に応じた必要額及びその積算根拠が明確であるなど、透明性が確保されていること。

ロ) 当該補助金等を交付する者が、その財政力等の観点も踏まえつつ、その自主的な判断に基づき、一定の期間継続して当該補助金等の交付を行う蓋然性が高いと見込まれること。

¹²⁹ なお、過剰供給構造の判定方法及びその解消方法等については、「我が国の産業活力の再生及び産業活動の革新に関する基本的な指針」（平成23年財務省・経済産業省告示第3号）及び「産業活力の再生及び

産業活動の革新に関する特別措置法の施行に係る指針」（平成 21 年内閣府・総務省・財務省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省・環境省告示第 1 号）において別に定めるところによるとされ、産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法との整合が図られている。

過剰供給構造問題に対応するための基本的考え方は、「企業・産業再生に関する基本指針」（平成 14 年 12 月 19 日産業再生・雇用対策戦略本部決定）によって以下のように規定されている。（I(2)）

「政府は、国内需要の長期的低迷等により、構造的な過剰供給能力が生じている事業分野が存在し、こうした過剰供給構造が利益率の低迷を通じ不良債権問題の解決を困難にし、国際競争力低下の要因にもなっていることにかんがみ、政策的な支援措置の拡充と環境整備を通じ過剰供給構造の解消と産業再生の円滑化、加速化を図る。

過剰供給構造に直面している企業は、本来であれば市場の圧力の中で、事業分野の絞り込みを行い、不採算部門からは自主的に撤退していくことが望ましいが、現実には、事業の撤退・縮小については多大なコストがかかるため、痛みを伴う経営判断は先送りされやすい。こうした状況を解消するためには、撤退・縮小に伴う負担を軽減し、不採算部門からの撤退、縮小を円滑化していく必要がある。また、こうした過剰供給構造は、個社ベースのリストラ努力だけに委ねても解消しにくいことから、同業他社と共同で事業統合や合併をすることにより、設備廃棄等の効率的な事業縮小・撤退を図る取組を促していく必要がある。このため、政府は、こうした企業と企業の壁を超えた事業再編、産業再編の取組を促進、円滑化していく支援措置を講じ、市場メカニズムの補完を通じて過剰供給構造を是正し、産業再生を図る。」

¹³⁰ 「我が国の産業活力の再生及び産業活動の革新に関する基本的な指針」（平成 23 年財務省・経済産業省告示第 3 号）は、過剰供給構造の判定方法について、次のとおり定める。

十一 その他我が国の産業活力の再生及び産業活動の革新に関する重要事項

イ 過剰供給構造にある業種又は事業分野の基準

業種又は事業分野（以下「業種等」という。）が過剰供給構造にあるかどうかを判定する基準は、次の 1 により範囲を特定された業種等が、次の 2 及び 3 のいずれにも該当することとする。

1 過剰供給構造の判定対象となる業種等の範囲を特定する基準

生産される商品又は提供される役務の機能及び効用が、需要者にとって同種又は互いに代替関係にあり、かつ、その生産又は提供の方法等について業態特性が共通していること。

2 「供給能力が需要に照らし著しく過剰である」状態を示す基準

おおむね過去 3 年以上にわたって、判定対象となる業種等に次の状況が認められ、かつ、その要因として次の①から③までのいずれかの状況が認められること。

$(\text{直近 3 年間の売上高営業利益率の平均値} / \text{過去 20 年間の売上高営業利益率の平均値}) \times 100 \leq 85$

① 過去 3 年間の製品・サービスの価格の 1 年当たり平均下落率が 0.5% を超えていること。

② 過去 3 年間の製品・サービスの価格が下落している場合（上記①の場合を除く。）において、当該製品・サービスの価格の 1 年当たり平均下落率より当該製品・サービスに係る原材料価格等コストの 1 年当たり平均下落率が小さいこと。

③ 過去 3 年間の製品・サービスの価格が下落していない場合において、当該製品・サービスの価格の 1 年当たり平均上昇率より当該製品・サービスに係る原材料価格等コストの 1 年当たり平均上昇率が大きいこと。

3 その状態が「長期にわたり継続することが見込まれる」ことを示す基準

判定対象となる業種等が次の①及び②に該当することにより、需要と供給が著しく乖離している構造が短期的に解消される見込みがないこと。

① 当該業種等において、当面、需要の回復が見込まれるような、市況に大きな変化をもたらす事象が予定されていないこと。

② 当該業種等に、需要の変化に対して可変的に対応できない業態特性があること。

なお、上記判定については、政府、公的機関若しくは業界団体による統計若しくはこれらに準じるものとして評価される信頼性の高い統計又は判定の対象となる特定の業種等に対応する統計若しくはこれに準じる統計を用いるものとする。その際、統計の制約上、当該業種等の業態特性等からみて合理的な範囲内で、近似する業種等の統計を用いることが認められる。

また、「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法の施行に係る指針」（平成 21 年内閣府、総務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省告示第 1 号）は、産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法第 5 条第 6 項第 5 号等で定められる「過剰供給構造の解消を妨げるものでないこと」について、同法の定める各種計画の「実施により供給能力が増加する事業の属する事業分野が基本指針（執筆注：ここでいう「基本指針」とは、本脚注冒頭の平成 23 年財務省・経済産業省告示第 3 号を指す。）十一に基づいて過剰供給構造にあると判定されるものでないことをいうものとする。」と定義している。

- ⑦ 申込事業者が、労働組合等と事業再生計画の内容等について話し合いを行ったこと又は行う予定であること

ウ 債権の買取決定の要件

機構は次の①から⑤までの全てを満たす場合、買取決定を行うことができる。

- ① 買取申込み等に係る債権のうち、買取りをすることができると見込まれるものの額及び法第 26 条第 1 項第 2 号に掲げる同意に係るものの額の合計額が必要債権額を満たしていること
- ② 買取決定の対象となる買取申込み等をした関係金融機関等が回収等停止要請に反して回収等をしていないこと
- ③ 買取価格は、支援決定に係る事業再生計画を勘案した適正な時価を上回らない価格であること
- ④ 買取決定時点においても、支援決定基準を満たすこと
- ⑤ 支援決定までに、支援対象事業者が労働組合等と事業再生計画の内容等について話し合いを行っていない場合には、当該話し合いを行ったこと

(6) 支援内容

ア 機構による支援

上記の各要件が満たされて支援決定が行われた場合には、機構は、支援対象事業者に対して金融機関等が有する債権の買取り等、資金の貸付け、債務の保証、出資、事業の再生に関する専門家の派遣、事業活動に関する必要な助言等を行うことができる（第 22 条第 1 項）。

イ 租税上の措置（企業再生支援税制）

EU では、租税減免措置も国家補助規制の検討対象とされる。他の事業者には課される税が、同一市場にある特定の事業者には課されない場合、それは競争上、何らかの影響を有すると考えることは自然である。なぜならば、租税の減免は、実質的には国家の資金が支援対象事業者に移転していることとなるものだからである。

我が国においては、企業再生支援機構法に基づいた再生支援が行われた場合、法人税法上、支援対象事業者は、特別の措置の適用を受けることが可能となる。この措置は、法人税額の算定に影響を与える損金額の計算方法や、欠損金の繰越し等に関するものであり、その適用を受ける事業者の租税負担を軽減する措置である。

なお、この制度の趣旨は、迅速、早期の事業再生を可能にすることにあるとされ¹³¹、

¹³¹ 平成 17 年に法人税法を改正し、会社更生法に加えて、民事再生法等の法的整理又は一定の私的整理が行われる場合にも、資産の評価損益の計上を認める措置と期限切れ欠損金を優先控除する措置を導入した際の政府参考人は次のように説明している。

支援対象事業者の債権者で一定の条件を満たす者にも、一定の軽減措置が手当てされている¹³²。

(ア) 原則的措置と支援対象事業者に対する例外的措置

まず原則として、法人税法（以下この項で「税法」という。）第 22 条第 3 項は、所得の金額の計算上当該事業年度の損金の額に算入すべき金額は、当該事業年度の収益に係る売上原価、販売管理費その他の費用及び資本等取引以外の取引に係る損失額等のみとしている。この反対解釈として、原則として、債務免除益、贈与益などは、所得とされ、資産評価損も損金とされないことになっている。

また、税法第 57 条第 1 項は、一般に青色申告書を提出した内国法人について、ある事業年度に生じた欠損金を、以後 9 年間にわたり、各事業年度の所得金額の 80% を上限に、繰り越すことを認めている。

しかし、事業再生のために受けた債務免除等の利益を原則どおり益金として計上し、それが租税賦課の対象となってしまうと、支援対象事業者の事業再生がおぼつかない。そこで税法第 59 条第 2 項は、再生手続開始の決定があったことその他これに準ずる政令で定める事実（機構の再生開始認可の決定を受けていることは、この

「過剰債務企業の抱える優良な経営資源を有効に活用いたしますためには、早期着手、抜本的な処理によりまして、企業価値の毀損を最小限にとどめ、迅速かつ確実な再建につなげることが重要であると考えられるところでございます。

こうした状況を踏まえまして、平成十七年度の税制改正におきましては、債務者企業に対する税制上の措置といたしまして、今谷口先生御指摘のような、民事再生法等の法的整理または一定の私的整理が行われる場合に、資産の評価損益の計上を認める措置と期限切れ欠損金を優先控除する措置とを一体的に講ずることとしているものでございます。

今回の改正によりまして、債務者企業が民事再生法等の法的整理や一定の私的整理によりまして、事業再生に早期に着手いたしまして抜本的な処理を行う際に、資産の売却によります損失の実現を待たずに評価損の計上が可能となりますことから、迅速な事業再生が可能となり、また、期限切れ欠損金を優先控除することによりまして、再建期間中に生じます所得と相殺可能な青色欠損金が残りますことから、早期の事業再生が可能となる、こういった効果があると考えているところでございます。」(第 162 回国会衆議院財務金融委員会会議録第 5 号（福田進政府参考人の答弁)

また、『税制改正の解説』（平成 17 年度、財務省）は、「債務者である法人が、民事再生法等の法的整理や一定の私的整理により事業再生に早期に着手し、抜本的な処理を行う際、資産売却による損失の実現を待たずに評価損の計上が可能となることから、迅速な事業再生が可能となり、また、いわゆる期限切れ欠損金を優先控除することにより、再建期間中に生ずる所得と相殺可能な青色欠損金が残ることから、早期の事業再生が可能となるといった効果があると考えられます。」(p.181) としている。この制度の基本的枠組みは、平成 24 年度末現在も有効であるが、累次の改正を重ね、平成 24 年末現在は、本文記載の制度となっている。

¹³² 法人がその子会社等に対して金銭の無償若しくは通常の利率よりも低い利率での貸付け又は債権放棄等（以下「無利息貸付け等」という。）をした場合において、その無利息貸付け等が例えば業績不振の子会社等の倒産を防止するためにやむを得ず行われるもので合理的な再建計画に基づくものである等その無利息貸付け等をしたことについて相当な理由があると認められるときは、その無利息貸付け等により供与する経済的利益の額は、寄附金の額に該当しないものとされている。すなわち、寄付金は原則として損金算入が認められない（税法第 37 条）が、上記のような条件を備える無利息貸付等は、損金への算入が認められる。（法人税基本通達（昭和 44 年 5 月 1 日国税庁直審(法)25(例規)長官通達）9-4-2）

「事実」にも該当する。) ¹³³が生じた内国法人に対しては、所得金額の計算上、A) 債務免除による利益（デットエクイティスワップによる債務消滅の利益を含む）、B) 役員等からの個人贈与による利益及び C) 資産評価替えによる損失の合計額を、損金に算入することを認めている。

また、税法第 57 条は欠損金の繰越可能期限を 9 年としているが、税法第 59 条第 2 項は、繰越可能期限を設けていない。なお、税法第 59 条 2 項を援用することは、税法第 57 条の援用資格を排除しない。

(イ) 支援対象事業者に対する例外的措置による租税負担上の効果

① 一般の法人では損金算入が認められていない債務免除益や役員からの贈与益や資産評価損について、損金に算入することが可能となる。

② 一般の法人では繰越しが認められない欠損金を、9 年度間繰り越すことが可能となる。

③ 一般の青色申告法人では所得金額の 80%を超えては認められない損金算入の限度額を超え、上記 A)ないし C) の金額の合計額に達するまで（合計額が所得金額の 80%を超えて 100%まで）の金額を、上記 A)ないし C) の事実があった年度の損金の額に算入することが可能となる。

④ 一般の青色申告法人では繰越しが認められていない 9 年度を超えた欠損金の繰越しについて、③で計上した金額は、繰越欠損金や当該年度の青色欠損金からの相殺ではなく、当該事業者の設立当初からの（すなわち、10 年度以上古い）欠損金額からの相殺が認められる¹³⁴（したがって、当該年度の青色欠損金を繰り越せる可能性が通常より高くなる。）。

このように、支援対象事業者は、欠損金を繰り越している状態（支援を受ける時点でこの状態にあることは普通）にある法人に適用されるが黒字法人には適用されない租税軽減措置に加え、欠損金を繰り越している状態にある法人にも適用されない租税軽減措置も受けられる。このため支援対象事業者は、黒字法人との関係では、

¹³³ 内国法人について再生計画認可の決定があったことに準ずる事実であって、その債務処理に関する計画が法人税法施行令（昭和 40 年政令第 97 号）第 24 条の 2 第 1 号から第 3 号まで及び第 4 号又は第 5 号に掲げる要件に該当するものとされている（同令第 24 条の 2 第 1 項）。企業再生支援機構法に基づく再生支援においては、機構の関与の下、「企業再生支援機構の実務運用標準」に従って事業再生計画が策定され、これが成立することは、再生計画認可の決定があったことに準ずる事実であって、その債務処理に関する計画が法人税法施行令第 24 条の 2 各号の要件を満たすものとして、「再生計画認可の決定に準ずる事実」に該当するとされている（国税庁「株式会社企業再生支援機構が買取決定等を行った債権の債務者に係る事業再生計画に基づき債権放棄等が行われた場合の税務上の取扱いについて」(平成 21 年 11 月 6 日))。この他、同令 117 条第 4 号参照。

¹³⁴ 仮にこのような事態があるとすればという観念上の話であり、現実的には、10 年度以上古い欠損金が累積するような事態は株主の理解を得られないだろう。

二重に税制上の下駄を履いていることになる。また、このことによる経営上の負担軽減効果は、往々にして重大なインパクトがある。その点で、本措置は、競争に影響を与え得るものであると言える¹³⁵。

(7) まとめ

株式会社企業再生支援機構法に基づく事業再生支援については、大要以下のことがいえるのではないかと。

まず、同法に基づく事業再生支援は、仮にEUであれば以下のとおりEU条約第107条第1項の国家補助に該当する可能性があり、規制対象になり得る¹³⁶。

すなわち、第3章に詳述されているように、EU機能条約第107条第1項は、四つの要件全てに当たる国家補助を禁止している。この4要件のうち、①「便益又は便宜の観点で補助とされているものであること」については、株式会社企業再生支援機構法が、過大な債務を負っている事業者（「収益力に比して過剰な債務を負っているため、債権放棄等の金融支援による事業再生が求められている状態」の事業者）を支援対象としているため、機構による融資や出資が市場を上回る条件で行われる可能性が高いことから、満たし得る。

②「国家により、かつ、国家のリソースを使って供与されるものであること」については、民間企業の出資も入っているため、直ちに要件を満たすとはいえないものの、機構の株式の総数の二分の一以上は預金保険機構に保有されていなければならないところ、預金保険機構は政府が全額出資する企業再生勘定から機構に出資しており、また、支援主体である企業再生支援機構への政府の関与が大きい（機構が行う金融機関等からの借入れ又は社債に係る債務について政府が保証することができること、主務大臣が支援基準を定めること、機構が再生支援をするかどうかを決定する際に主務大臣や事業所管大臣等が意見を述べるなど）という事情から、満たし得る。

③「特定の事業者に便宜を図るものであること」については、機構が申込みのあった事業者から支援対象を選択していることから、満たし得る。

したがって、株式会社企業再生支援機構法に基づく公的再生支援は、④「競争を歪めるものであること」の要件については、EU独自の要件である、加盟国間の通商に影響

¹³⁵ この損金算入に伴う税負担の軽減は、再生機構の支援決定の有無だけでなく、他法律によるものも含め「再生手続開始の決定があったことその他これに準ずる政令で定める事実」が生じた場合に該当する者全てに適用される。かかる事由の有無による差異をもってEU法上の「選択性」の要件を充足するかどうかは、自明ではない。

¹³⁶ EUでは、EU機能条約第107条第1項に該当する国家補助のうち、便益が反競争的効果を上回らないものが共同体市場と適合しないとして、違法な国家補助とされることについては第3章を参照。

することを捨象すれば、同項に該当するという意味において、EU 国家補助規制制度の対象となり得る。もとより、このことは、同法の下での各事業再生支援事案が、EU 競争法の下であれば違法となるということを示すわけではなく、単に、EU 競争法における国家補助規制の応用可能性を検討する際の素材となり得ることを示すものである。

第二に、支援の要件として様々なものがあるものの、競争政策の観点から設けられた要件と思われるものは存在しないということである。

もっとも、支援基準の前文に「・・・機構が支援決定を行うに当たっては、・・・地域の事業者の公正かつ自由な競争を阻害することがないようにするため、本基準に厳に従って中立かつ公正な立場からこれを行うものとする。」との文言はあるが、具体的な基準は定められていない。

他方で、同法は、①支援基準を策定する（主務大臣の義務、同法第 24 条第 1 項）、②主務大臣による支援基準策定に際して意見を述べる（事業所管大臣の権限、同法第 24 条第 2 項）、③機構による個別の支援決定に際して意見を述べる（主務大臣及び事業所管大臣等の権限、同法第 25 条第 7 項及び第 9 項）、④機構による個別の出資決定に際して意見を述べる（主務大臣の権限、同法第 31 条第 2 項）、⑤機構による支援対象事業者の債権又は株式若しくは持分の譲渡その他の処分の決定に際して意見を述べる（主務大臣及び事業所管大臣等の権限、同法第 33 条第 1 項及び第 2 項）などにより、主務大臣及び事業所管大臣等が機構による事業再生支援に対して政策的関与を行うことができるようにしている。そしてこれらの仕組みにより、同法の下での事業再生支援は、諸政策が標榜する価値の調整を図ることになる。

ただし、同法の主務大臣にも事業所管大臣等にも、公正取引委員会は含まれておらず、また、同法が公正取引委員会に固有の権限を与えているわけでもない。したがって、同法に基づく事業再生支援に際して少なくとも同法に基づいて自らの名義で直接公正取引委員会が競争政策的価値の実現を図ることはできない。

最後に、事業再生に対する支援方法は様々なものが含まれていることが指摘できるだろう。機構による資金の貸付けや出資など主だったものはもちろん、機構による直接の支援ではないものの、迅速、早期の事業再生を可能にするため、機構による支援を受けることになった支援対象事業者及び当該事業者の債権者が租税の減免を受けられる措置が設けられているなど、多角的な支援が行われるといえる。

2 事業再生支援を行う際に考慮される政策目的

1 でみたとおり、株式会社企業再生支援機構法は、地域経済の再建を主要な政策目的として制定されたものである。他方で、地域経済の再建とは別の政策目的からの規律が同法

に基づく制度に存在している。以下では、それらのうち、株式会社企業再生支援機構法、同法の附帯決議、同法に基づく支援基準及び個別の支援決定に係る公表資料からうかがえるものについて概観する。

なお、個別の支援決定において主務大臣や事業所管大臣等が意見を述べることのできるこの制度は、株式会社産業再生機構法にも規定されていたところ、同法に基づく支援決定時において提出されている意見も参考になると考えられることから、ここでは株式会社産業再生機構法の下での主務大臣や事業所管大臣の意見も紹介する¹³⁷。

(1) 株式会社企業再生支援機構法、同法の附帯決議及び同法に基づく支援基準からうかがうことのできるもの

ア 財政政策の観点からの規律

- ・ 支援主体が借入れや社債（機構債を含む。）の発行を行う場合に、財務大臣の認可を受ける必要がある（株式会社企業再生支援機構法第 43 条第 1 項）。
- ・ 預金保険機構が支援主体の発起人となり、出資する場合に財務大臣（ほかに内閣総理大臣）の認可を受ける必要がある（株式会社企業再生支援機構法第 51 条第 2 項）。
- ・ 財務大臣を含む主務大臣が、支援主体がよるべき支援基準の作成を行う（株式会社企業再生支援機構法第 24 条第 1 項）。
- ・ また、法律の規定ではないが、株式会社企業再生支援機構法案可決時に、以下の附帯決議がなされている。

「機構の損失拡大により国民負担が生じることがないように、適正に事業を実施するものとする。」（衆議院内閣委員会附帯決議（平成 21 年 4 月 22 日））

「機構の損失拡大により国民負担が生じることがないように、機構の業務実績に応じて、随時必要な業務の改善等につき適宜指導すること。」（参議院内閣委員会附帯決議（平成 21 年 6 月 18 日））

¹³⁷ 株式会社産業再生機構法では、株式会社企業再生支援機構法と同様に、有用な経営資源を有しながら過大な債務を負っている事業者に対して、株式会社産業再生機構が主に以下のスキームで支援を行っていた。

すなわち、株式会社産業再生機構法でも、主務大臣が支援基準を定める（第 21 条第 1 項）。支援基準を定めるに当たって主務大臣は、再生支援の対象となる事業者の事業を所管する大臣（事業所管大臣）の意見を聴かなければならない（第 21 条第 2 項）。このとき、主務大臣及び事業所管大臣は、産業活力再生特別措置法（平成 11 年法律第 131 号）第 3 条第 1 項の基本指針及び同法第 4 条第 1 項の事業分野別指針との整合性に配慮しなければならない（第 21 条第 3 項）。

また、株式会社産業再生機構が、再生支援をするかどうかを決定しようとするときは、主務大臣の意見を聴かなければならない（第 22 条第 6 項）。そしてこのとき、事業所管大臣も、過剰供給構造その他の当該事業者の属する事業分野の実態を考慮して必要があると認めるときは、機構に対して意見を述べることのできる（第 22 条第 8 項）。さらに、産業再生機構が、支援対象事業者に係る債権又は持分の譲渡その他の処分を行おうとするときは、あらかじめ、主務大臣及び事業所管大臣の意見を聴かなければならない（第 29 条第 1 項及び第 2 項）。

イ 労働政策の観点からの規律

- ・ 厚生労働大臣を含む主務大臣が、支援主体がよるべき支援基準の作成を行う（株式会社企業再生支援機構法第 24 条第 1 項）。
- ・ 支援主体による支援決定の際に意見を述べる事ができる主務大臣に厚生労働大臣が含まれている（株式会社企業再生支援機構法第 25 条第 7 項）。
- ・ 支援主体が支援を決定するに当たって、支援対象事業者の事業再生計画についての労働者との協議の状況等に配慮しなければならない（株式会社企業再生支援機構法第 25 条第 5 項）。
- ・ 支援要件や買取決定の要件として、支援対象事業者が、労働組合等と事業再生計画の内容等について話し合いを行ったこと又は行う予定であることが定められている（株式会社企業再生支援機構支援基準 I 3 及び II 5）。

ウ 競争政策の観点からの規律

競争政策の観点からの規律としては、前述のとおり株式会社企業再生支援機構支援基準の前文に「・・・機構が支援決定を行うに当たっては、・・・地域の事業者の公正かつ自由な競争を阻害することがないようにするため、本基準に厳に従って中立かつ公正な立場からこれを行うものとする。」との文言があるが、これを具体化した基準はない。

なお、株式会社企業再生支援機構法案が可決された際に、事業再生が市場における自主的な取組の尊重を原則とすべきものであることに鑑み、機構が事業再生の支援決定を行うに当たっては、安易に企業の延命を図ることのないようにする旨及び事業者のモラルハザードを招かないようにする旨国会各院において附帯決議がなされている¹³⁸。

(2) 個別の支援決定からうかがうことができるもの

支援主体による支援決定の際に主務大臣が意見を述べる事ができる（株式会社産業再生機構法第 22 条第 6 項及び株式会社企業再生支援機構法第 25 条第 7 項）。また、事業所管大臣等¹³⁹も、過剰供給構造その他の当該事業者の属する事業分野の実態を考慮して必要があると認めるときは、支援主体に対して意見を述べる事ができる（株式会社産業再生機構法第 22 条 8 項及び株式会社企業再生支援機構法第 25 条第 9 項）。

個別の支援決定に当たって、この枠組みの中で主務大臣及び事業所管大臣等は、各々

¹³⁸ 衆議院内閣委員会附帯決議（平成 21 年 4 月 22 日）、参議院内閣委員会附帯決議（平成 21 年 6 月 19 日）

¹³⁹ 産業再生機構法の場合、意見主体は、法文上「事業所管大臣」である。

の立場から、意見表明を行うことを通じて、一定の規律を及ぼしていると思われる。以下では、支援決定時の主務大臣及び事業所管大臣等の意見を中心に、上述したもの以外の政策的観点を概観する。

ア 競争政策の観点からの規律¹⁴⁰

経済産業大臣が主務大臣として、「・・・(支援対象事業者が)我が国小売業において重要な位置を占めていることから、産業再生機構は、消費者及び取引先企業に与える影響も勘案し、スポンサー選定及び事業再生計画の実施に当たっては、今後の小売業における適切な競争環境の確保に十分配慮ありたい。」と競争政策的観点からの意見とも受け取れる意見を述べている¹⁴¹。

イ 地方自治政策の観点からと思われる規律

総務大臣は、航空事業者の支援に際して、「地方路線の見直しに際しては、地域主権の確立及び地域の創富力の向上の観点から、今後の我が国の社会資本整備のあり方についての検討を踏まえた航空路線体系の方向性を見極めつつ、政府と十分に連携のもと判断されたい。」との意見を述べている¹⁴²。

ウ 情報通信政策の観点からと思われる規律

電気通信事業者に対する支援において、総務大臣が事業所管大臣等として、支援対象事業者が提供している情報通信サービスが、400万人を超える加入者を有し、災害時や病院等での通信手段としても重要な役割を果たしているとして、「再生支援の実施に当たっては、引き続き安定的なサービス提供が確保されるように配慮されたい。」との意見を述べている¹⁴³。

エ 労働政策の観点からの規律

厚生労働大臣は、多くの支援決定において「企業再生支援機構は、支援対象事業者に対し、支援決定後速やかに労働者との協議を行うよう指導するとともに、事業再生計画の実施につき助言・指導するに当たっては、支援対象事業者における関係法令の

¹⁴⁰ 株式会社企業再生支援機構法に基づく措置ではないが、国土交通省は、企業再生支援機構による株式会社日本航空への支援決定後の平成22年2月5日、同社が「いたずらに運賃の引き下げを行うことは、市場における競争関係を歪めるおそれがあるだけでなく、短期的な運賃の引下げによって旅客の奪い合いを行っても構造的な要因の除去にはつながらず、日本航空の再生そのものが危惧される事態となりかねない」こと及び公的資金を投入して行われる日本航空の再生に向けての取組が航空会社間の公正な競争環境等を阻害するものとならないよう指導監督を行っていく旨の同省航空局長通達を日本航空に対して発出した(国土交通省「日本航空に対する公的支援と公正な競争環境の確保について」(国空事第1020号)(平成22年2月5日))。

同通達の同社への適用は公的支援の完了日である平成24年9月19日(同社が東京証券取引所第一部に上場した日)をもって終了した(国土交通省交通政策審議会航空分科会第1回公的支援に関する競争政策検討小委員会配布資料2-1(国土交通省航空局 平成24年11月)17頁)。

¹⁴¹ 株式会社産業再生機構「株式会社ダイエー等に対する支援決定について」(平成16年12月28日)

¹⁴² 株式会社企業再生支援機構「日本航空に対する支援決定について」(平成22年年1月19日)

¹⁴³ 株式会社企業再生支援機構「株式会社ウィルコムに対する支援決定について」(平成22年3月12日)

遵守及び労働者との十分な協議の場の確保をお願いする。」との意見を述べている¹⁴⁴。

オ 医療政策の観点からの規律

厚生労働大臣は、医療系の事業者についての支援事例において、支援対象者の地域における役割の大きさを挙げて支援決定に異存がない旨の意見を述べる一方で、「地域の病床数等を考慮した適正な病床規模とするよう努められたい」との意見を述べることも多い¹⁴⁵。地域の過剰病床の是正という観点から、「再生支援の実施に当たっては、・・・維持する病床数は必要最小限とされたい。」との意見を述べた事例もある¹⁴⁶。

カ 農林水産政策の観点からと思われる規律

農林水産大臣は、水産加工業者や漁業者の支援事例において、当該産業がその地域における重要な産業であることを理由に、事業再生計画の実施に当たって水産加工品や水産物の安定供給と雇用の確保について、地域の関係者間において十分な議論を尽くすよう努めることを求めている¹⁴⁷。

キ 産業政策の観点からの意見

- ・ 経済産業大臣は、支援事例において、支援主体に対して、事業再生計画の実施に当たって支援対象事業者が国内及び国外の雇用や関連下請企業、地域経済への影響を配慮すること¹⁴⁸、できるだけ早期に民間による自律的再生が進展するように措置すること¹⁴⁹、航空輸送サービスが国民生活や経済活動の基盤をなすものであること理由に支援対象事業者の事業継続に支障が生じる事態とならないこと¹⁵⁰等を求めている。
- ・ また、経済産業大臣は、支援主体に対して、支援対象事業者が我が国繊維産業の中で重要な役割を果たしていることを理由に事業再生計画の実施に当たって支援対象事業者が現在果たしている機能が損なわれることのないよう十分配慮すること¹⁵¹、学校・公共施設向けスポーツ器具等の生産・販売業の発展が健康関連産業の成長にもつながるものであることを理由にこの分野で国際的にも評価の高い支援対象事業者の着

¹⁴⁴ 例えば、株式会社企業再生支援機構「日本航空に対する支援決定について」（平成 22 年 1 月 19 日）、株式会社企業再生支援機構「株式会社ウィルコムに対する支援決定について」（平成 22 年 3 月 12 日）。

¹⁴⁵ 株式会社企業再生支援機構「医療法人社団三栄会に対する支援決定について」（平成 24 年 4 月 5 日）、同「医療法人社団白銀会等に対する支援決定について」（平成 24 年 3 月 22 日）等。

¹⁴⁶ 株式会社企業再生支援機構「医療法人博悠会等に対する支援決定について」（平成 23 年 3 月 31 日）

¹⁴⁷ 株式会社企業再生支援機構「株式会社ダイマル、株式会社ディメール及び丸竹八戸水産株式会社に対する支援決定について」（平成 23 年 12 月 22 日）、同「株式会社室崎商店に対する支援決定について」（平成 23 年 9 月 29 日）。

¹⁴⁸ 株式会社産業再生機構「カネボウ株式会社等に対する支援決定について」（平成 16 年 5 月 31 日）及び同「株式会社ダイエー等に対する支援決定について」（平成 16 年 12 月 28 日）。

なお、取引先企業に影響が出ないことを求めた事例として、株式会社企業再生支援機構「日本航空に対する支援決定について」（平成 22 年 1 月 19 日）がある。

¹⁴⁹ 株式会社産業再生機構「カネボウ株式会社等に対する支援決定について」（平成 16 年 5 月 31 日）及び同「株式会社ダイエー等に対する支援決定について」（平成 16 年 12 月 28 日）。

¹⁵⁰ 株式会社企業再生支援機構「日本航空に対する支援決定について」（平成 22 年 1 月 19 日）

¹⁵¹ 株式会社産業再生機構「株式会社三景等に対する支援決定について」（平成 16 年 11 月 30 日）

実な再生が進展するよう措置すること¹⁵²、支援対象事業者が照明デザイン等における強みを活かし再生することが日本のLED照明産業の成長の方向性を示す観点からも有益と考えられることを理由に同社の着実な再生が進展するよう措置すること¹⁵³などを求めている。

ク 運輸政策の観点からと思われる規律

- ・ 国土交通大臣は、支援対象事業者が特定の地域に相当数以上の乗合バス路線を展開し、地域住民の日常生活の足を支える役割を果たしていることを理由に、再生計画の実施に当たって当該地域において適切な交通ネットワークが維持されるよう十分配慮されることを求めている¹⁵⁴。

- ・ また、支援対象事業者が南東北における大型商船を建造できる唯一の造船所であり、かつ、地域の海事産業の維持・発展に大きな役割を果たす企業であること、石巻市において多数の地元企業と取引関係を持ち、関係企業を通じて地域の雇用と経済を支えてきた重要企業であるために、当該企業の再建が東北地域に集積の造船関連産業の今後の発展に不可欠であるとともに、石巻市地元経済の復興を先導するものであることを理由に、事業再生計画の実施により着実な再建が進展することを期待するとの意見を述べている¹⁵⁵。

- ・ 支援対象事業者が、我が国の成長基盤である航空ネットワークの形成に重要な役割を果たしていることから、引き続き安全かつ安定的な運航を確保するとともに、会社更生計画の策定過程を通じて、航空行政を所管する国土交通大臣の意見を十分聴取すること及び会社更生手続期間を可能な限り短縮するとともに早期に再生が達成されるよう努めることを求めている¹⁵⁶。

なお、スカイネットアジア航空株式会社への支援決定においては、主務大臣（内閣総理大臣、財務大臣及び経済産業大臣）が「当社の事業再生計画は、新規路線の確保を前提としているので、今後、当該路線の確保に向けて確実に手続を進められたい。」と意見を述べる一方で、国土交通大臣が「スカイネットアジア航空株式会社に対する支援決定については、異存がない。ただし、これは、当該会社に対する将来の東京国際空港の発着枠の配分を保証するものではないことを申し添える。」との意見を述べて

¹⁵² 株式会社企業再生支援機構「セノー株式会社等に対する支援決定について」（平成 22 年 3 月 26 日）

¹⁵³ 株式会社企業再生支援機構「ヤマギワ株式会社に対する支援決定について」（平成 23 年 4 月 15 日）

¹⁵⁴ 株式会社産業再生機構「関東自動車株式会社等に対する支援決定について」（平成 16 年 11 月 26 日）、同「九州産業交通株式会社等に対する支援決定について」（平成 15 年 8 月 28 日）及び同「宮崎交通株式会社等に対する支援決定について」（平成 17 年 1 月 18 日）。

¹⁵⁵ 株式会社企業再生支援機構「株式会社ヤマニシに対する支援決定について」（平成 24 年 2 月 9 日）。

¹⁵⁶ 株式会社企業再生支援機構「日本航空に対する支援決定について」（平成 22 年年 1 月 19 日）

いる¹⁵⁷。

(3) まとめ

以上のとおり、株式会社企業再生支援機構法は、地域経済の再建を主要な目的としている。他方で、同法は、個別の支援決定において事業所管大臣等が意見を述べるができるとの制度などを設けることで、地域経済の再建とは別の政策価値との整合性を確保しながら、事業再生支援を規律する運用を可能とする余地を設けてもいる。

ただし、同法における諸政策上の価値との整合性確保は、原則として、事業所管大臣による意見表明という枠組みが中心となっていることから、特定の業に係るものでない競争政策との整合性の確保については、制度的に確保されていない。

¹⁵⁷ 株式会社産業再生機構「スカイネットアジア航空株式会社に対する支援決定について」（平成16年6月25日）

第6章 経済学からみた我が国の事業再生に係る公的支援制度の分析

本章では、我が国の公的な事業再生支援制度について、その支援基準と支援内容はどうあるべきかを経済学の観点から検討する。その際に、企業再生支援機構法における支援基準を具体例として取り上げ、機構の役割と限界を理解することを通じた考察を行う。まず、支援基準をみることで、第2章で検討した私的再生支援と社会的再生支援のうち、機構は実質的には前者のみを対象としていることを説明する。また、現在の支援基準と支援の内容について幾つかの問題点を指摘する。最後に、今後の事業再生支援の在り方として、社会的再生支援を行うとしたらどのような視点が必要かを述べた上で、支援基準の改善案として、競争政策の観点から支援決定の際に意見を述べる者が必要であること、そして支援決定に伴う政府の失敗を軽減するためのルール作りの重要性について議論する。

1 はじめに

(1) 本章の目的

本章では、公的な事業再生支援の支援基準と支援内容はどうあるべきかについての検討を行う。具体的には、第5章において解説された企業再生支援機構の支援基準を、第2章と第4章で述べた経済学的な判断基準を用いて評価する。それにより機構の役割と限界を理解し、今後更に検討すべき公的な事業再生支援策について議論したい。

(2) 企業再生支援機構とは

企業再生支援機構とはどのような組織なのかについては、既に5章において紹介されているため、ここでは繰り返さない¹⁵⁸。注目すべきは、機構がいわば「半官半民」の組織であるという点だ。これは株式会社であるが、国による過半数の出資を受けていること、また機構が行う借入れ等に対して政府が保証することができることなどが理由である。

第2章では、事業再生を行う際に、その処理方法として、私的整理と法的整理という二つの選択肢があることを紹介した。両者は一長一短の関係にある。まず私的整理の良い点としては、柔軟な意思決定が可能なことや処理が迅速なこと、また破綻企業であることが公となって評判を欠損することがないこと等が挙げられる。一方で法的整理の良い点としては、裁判所が関与することから公平・中立であるとみなされ、関係者の納得性が高いことや、裁判所の決定が強制力を持つことなどが挙げられる。

¹⁵⁸ 企業再生支援機構の業務については、機構のホームページにおいて簡潔に紹介されている。
<http://www.etic-j.co.jp/business/>

企業再生支援機構による事業再生の取組は私的整理である。しかし単なる私的整理ではなく、私的整理と法的整理の良い点を併せ持つ形態であったとすることができる。なぜなら機構による支援は、私的整理の良い点の大部分に加えて、半官半民の組織であるため、その判断にはある程度の納得性が伴うものであったからだ。例えば、債権の一部放棄を求められた金融機関としては、通常の私的整理のケースと比較すると、株主に対する説明責任を果たす面からも、機構の提案の方がより受け入れやすいものであったことが考えられる。ただし、評判の欠損がないという私的整理にあるメリットについては、機構による支援が決定された際には原則として企業名等が公表されるために満たされない。

2 政府による事業再生支援の評価基準

機構の支援基準について具体的に検討する前に、ここでは政府による事業再生支援をどのように評価するかについて、考え方を整理したい。

第2章で述べたように、公的支援が必要となる状況には、私的再生支援のケースと社会的再生支援のケースが存在する。まず、私的再生支援とは、債権者が再建を望んでいて、それは社会的にも望ましいことであるが、情報の非対称や取引費用等の存在を理由として、債権者だけの私的な判断では再生が選ばれない、又は再建の決定に時間が掛かりすぎる場合に行われる、関係者の利害調整や直接的な資金提供のことを指す。また、社会的再生支援とは、債権者は再建を望まないが、社会的には再建させることが望ましい場合に行われる支援であり、このとき政府が債権を買い取って再建し、事後的に当該企業を第三者へ売却することが検討されることになる。なお、支援の手法としては、調整型の支援、金融面での支援、そして経営面での支援等の様々な手段がある。

公的な事業再生支援の支援基準を第2章の議論に基づいて評価するとき、それが私的再生支援であるなら、私的再生価値が私的清算価値を上回ること、また、社会的再生価値が社会的清算価値を上回ることの両方が必要となる。一方で、それが社会的再生支援であるなら、社会的再生価値が社会的清算価値を上回っていることが必要となる。加えて、選択される支援手段が最も適切なものでなければならない。したがって、具体的には、以下のような点を検討する必要があるだろう。

- まず、特定の企業への再生支援を検討するに当たって、それが私的再生支援であるか社会的再生支援であるかにかかわらず、私的再生価値、私的清算価値、社会的再生価値、そして社会的清算価値を事前の判断材料として把握することが求められるが、そのような制度となっているか。
- 次に、社会的価値と社会的費用として考慮すべき内容やその相対的な重要性について、明確な判断基準が適切に定められているか。例えば、雇用の維持や取引先への影響が

考慮されているか、また消費者やライバル企業に与える影響といった市場競争に与える影響への配慮がなされているか。加えて、個々の要素が持つ影響をどのように具体的に算定することが求められているか。

- さらに、再生支援を行う手法として、社会的再生価値を最大にする見地から適切な施策が選ばれているのか。また、衡平性への配慮として、どのような内容が検討されているか。そして、衡平性への配慮がもたらす影響について、効率性をどの程度損ねるかという観点からの評価が行われているか。

これらのような観点から機構の支援基準を実際に評価したい。

3 企業再生支援機構法の支援基準と評価

以下では、株式会社企業再生支援機構法と同法に基づく支援基準（告示第1号）について、経済学の観点からどのように評価できるかを考えよう。

（1）機構による支援は、私的再生支援か社会的再生支援か、それとも両方か

まず、機構の主たる目的は「地域における総合的な経済力の向上を通じて地域経済の再建を図り、併せてこれにより地域の信用秩序の基盤強化にも資するようにする」ことだとされている（第1条）。また「雇用の安定等に配慮」することも求められている（第1条）。ここからは、部分的であるかもしれないが、社会的再生価値と社会的清算価値が検討されていると言えるだろう。

しかし3年以内に生産性向上基準（および財務健全化基準）を満たすことや（支援基準②）、スポンサーによるリファイナンスなどにより、3年以内に支援を完了することを目指す（第33条3項、支援基準④）といった制約が課されているため、仮に社会的再生価値が大きくても、これらの基準が満たされなければ支援対象から外れることになる。また、出資の場合には、投下資金以上の回収が見込まれること（支援基準⑤）が求められているが、これは社会的再生支援とは両立することが難しいと思われる。

特に注目すべきは、機構による支援を望んだ事業者に事業再生計画を実施した場合の当該事業者に対する債権の価値が、当該事業者を支援決定時点で清算した場合の当該債権の価値を下回らないと見込まれること（支援基準③）とされている点である。ここでの「当該債権に対する債権の価値」とは、第2章の用語を用いれば私的再生価値を指すと考えられるが、この条件をクリアできる案件とは、実質的には私的再生支援のケースに限られる。

これらのことから、機構による支援は、法の目的は社会的再生価値をも考慮するような書きぶりではあるが、実質的には私的再生支援に限定されていると言える。言い換えれば、支援基準は、社会的再生価値を最大にするような支援内容（金融支援の規模など）の実施

に制約を課している（単に私的再生価値を最大にすればよいと言っているようにみえる）。また、3年以内という制約があることから、私的再生支援のうち、比較的早期に再生が可能な一部の案件に対象が限られている。

これは機構が、国の支援を受けているとしても、株式会社であることから避けられないことである。そもそも社会的再生支援とは、私的再生価値が私的清算価値を下回っているが、社会的再生価値が大きいために行われるものだ。このとき社会的再生支援を行うことには、社会的にはメリットがあるものの、これに機構が出資してしまうと、理論的には私的清算価値と私的再生価値の差分だけの会計上の損害を被ることになるからである。

（2）支援基準は適切か

ここまでみたように機構による再生支援が実質的には私的再生支援に限定されていることを前提として、定められている基準が適切だと言えるのかについて検討し、幾つかの問題点を指摘したい。

まず「地域経済の再建を図る（第1条）」という限定を置くことにはどのような意味があるのだろうか。地域に拠点がある企業であっても、その活動は地域を越えて行われている可能性が高い。このように対象が地域経済の再建に限定されるケースにおいて経営破綻企業がどのような支援を受けられるのか、又は受けられないのか（あるいは当該地域限定であれば受けられるのか）が不明確であることは望ましくない。支援対象となるべき企業が申請を行わない、またその反対が起こり得ることになり、非効率的だからだ。また、他の地域に事業再生の効果が波及する可能性を考えると、地域経済のみを考慮した場合には、社会的最適からみて過剰あるいは過少な支援となる可能性もある。

3年以内に生産性向上基準（及び財務健全化基準）を満たすこと（支援基準②）についてはどうか。これは第5章脚注126にあるaからdまでの条件のいずれかを満たすことを求めている。確かに対象企業の生産性が著しく低い場合には、支援による生産性向上は非効率な生産代替を引き起こし、総余剰の観点からも望ましくない結果をもたらす（2章5（2）を参照のこと）。それならば生産性に関してはこのような基準ではなく、同業他社との相対的な基準を定めることが必要なのではないか。又は、生産性が著しく低いような企業はそもそも支援の対象にならないのか。これらの点を明確にすることが求められる。

加えて、第5章1（7）で述べられているように、支援の要件として、競争政策の観点から設けられた要件と思われるものが具体的には存在しないなど、本来は支援基準として考慮すべき要素が取り入れられていない点も指摘したい。まず、機構が私的再生支援のみを検討しているとしても、支援の是非を考える際には社会的再生価値を考えることは欠かせない。なぜなら再生支援の是非を検討する際には、前述のとおり、私的再生価値が私的

清算価値を上回っているだけでなく、社会的再生価値が社会的清算価値を上回っていることも効率性の観点からは支援条件とすべきだからだ。

(3) 支援の内容は適切に選ばれているか、また明確か

機構による支援は、機構が直接的に行う事業再生計画の検討、利害調整、買取りや出資、経営への指導助言、事業計画の進捗のモニタリング等に加えて、支援決定対象となれば支援対象事業者とその債権者が租税の減免を受けられるなど多面的なものである。

その内容は充実していると考えられるものの、どのような状況にある企業に対してどのような支援が行われるかについて明確な基準が定められているわけではない。もちろん再生支援として必要な取組とは、企業によって異なるものであろうが、可能な限りにおいて、どのような場合にどのような施策を採るのか、またその理由は何かが事前に明らかになっていることが望ましい。

それには副次的な利益もある。機構による支援は、具体的には当該企業や債権者による事前相談から始まることになる。支援の内容が明確であり、そのメリットとデメリットが事前に容易に理解できるものであれば、機構は更に活用されたと思われる。

(4) 支援基準の評価

2節で述べた基準から判断すると、機構の支援基準は(ア)目的としては社会的再生価値を考慮するとしているものの、機構が取り組むことができる案件は、実質的には私的再生支援に限られており、(イ)また私的再生支援の場合でも考慮が必要となる当該事業の社会的再生価値について十分な検討が行われていない(具体的には、競争の価値の視点を取り入れる要件が欠けている)といった面で不十分であり、(ウ)支援決定企業に対する支援手段の選択についての考え方が明確には公表されていないと結論付けられるだろう。

4 事業再生支援の在り方

(1) 求められる支援内容

本章では、まず企業再生支援機構による支援は、私的再生支援のケースに実質的に限られることを説明した。しかし、第2章で議論したように、政府による事業再生支援が必要となる状況としては、債権者からみた私的再生価値は清算価値を下回るが、社会的には再生させることが望ましい社会的再生支援が必要となるケースも起こり得る。しかし機構は、定められた支援基準に従う限りでは、そのような取組を行うことはできない。

したがって今後の課題としては、私的再生支援に加えて、社会的再生支援も可能とすべきである。そのためには、どのような場合に社会的再生支援が求められるのかについて明

確な基準を作成する必要がある。極端なケースでは、出資の回収ができない場合であっても支援が必要な状況が存在するかもしれない。また、どのような機関が社会的再生支援を担当すべきかについても、今後検討する必要がある。

(2) 支援基準の改善

それでは支援基準については、どのような課題があるだろうか。まず私的再生支援のケースでも社会的再生支援のケースでも、社会的再生価値としてどのような点をどのように評価するかについての基準を更に明確にすることが必要である。具体的には、支援決定の際に意見を述べることができる「事業所管大臣等」の中に、支援を受ける企業やそのライバル企業の利益を代表する事業所管官庁の大臣は入っているものの、消費者の利益を代表する者が入っていないため、バランスを取るためにも、競争政策の観点から意見を述べる者が加わることが望ましい。

また、社会的再生支援の場合には、様々な社会的価値を総合的に評価することで支援の決定が行われる必要がある。したがって、特定の支援策の内容が競争政策の観点からは望ましくないものであったとしても、あえてそのような選択がなされることは十分にあり得ることである。しかしその選択が競争の阻害という社会的費用をどの程度伴うのかについて事前に明らかにすることで、政策の選択がより望ましいものとなるだろう。その際に重要なのは、恣意的な判断が行われることをできる限り防ぐためにも、実体面での判断基準に加えて具体的な審査手続を定めておくことだろう。また、判断基準と審査手続が明確であることには、誰がどの程度の利害を受けるのかについても事前に予想が可能となり、事業再生の取組をより円滑に進めることができるというメリットも存在すると思われる。

(3) 政府の失敗への配慮

先にみたように、企業再生支援機構の支援基準はかなり抑制的なものになっている。これは、まず第4章でみたような衡平性の観点から正当化することが可能だと思われる。また、いわゆる政府の失敗を抑えるためのものだと理解することもできる。仮に、政策担当者に完全な知識と判断能力があるとすれば、公的な再生支援を行う際の判断基準は、機構の支援基準として定められている内容よりも更に自由度の高い基準とすべきだろう。それにより、より大きな総余剰を実現できる可能性があるからだ。

しかし完全な知識と判断能力があるという仮定は現実的ではない。また政治的な圧力を受けることもあり得る。そのため、支援決定に関して様々な形の制約が置かれていると考えることができる。ただし、これらの制約が政府の失敗に対する最も適切なコントロール手段と言えるかどうかについては、今後十分な検討が必要だろう。例えば第4章5(2)

で検討したようなコミットメント手段の活用など、多種多様な施策が検討されるべきだ。

また、政策担当者に完全な知識と判断能力があったとしても、第4章第5節(1)で述べたように、政府とライバル企業との間に戦略的相互作用があることを考えると、社会的に最適な支援内容が選ばれない可能性がある。このとき支援内容を変化させると総余剰が増大することがあり、支援基準による制限はこの問題に対処する効果を持つことが考えられる。加えて、第4章5(2)で述べたように、経営規律に対する悪影響を考えれば支援をしないあるいは支援の内容を控えることが望ましいにもかかわらず、事後的には支援をしてしまうという事前と事後のインセンティブの違いに関する問題に関しても、これは政策担当者に完全な知識と判断能力があっても起こり得るものであり、効率性の観点からは、より望ましい施策がないかを検討する必要がある。

なお、事業再生支援の手段の選択についても個々の効果や弊害は異なる。これについても更なる分析と検討が求められる。

5 終わりに

本章では第2章と第4章における経済学的な整理を前提として、企業再生支援機構の支援基準と支援内容について検討した。企業再生支援機構の役割は、私的整理を円滑に行うために半官半民の組織によって関係者の利害関係の整理を行うこと、また民間が出資できない場合に直接的に資金提供をすることであったと言えるが、その機能は第2章の言葉でいうところの私的再生支援に限られていることが分かった。

公的な事業再生支援に関して今後求められるのは、私的再生支援については、更なるルールの明確化が図られること、また社会的再生支援については、支援が望ましい範囲で可能となるように、新たなルール整備を行うことだと言えるだろう。

第7章 まとめ（事業再生に係る公的支援を規律する上で考慮しなければならない要素）

1 はじめに

本章では、報告書全体のまとめとして、我が国において競争政策の観点から公的支援を規律することの意義と、公的支援規制制度を構想しようとする際に、EUの仕組みとこれに対する経済学的評価及びEUの組織・法制と我が国の行政組織・法制の違いを踏まえて、留意すべき点の整理を試みる。

なお、記述に当たっては、第6章までの検討を踏まえ、基本的に事業再生の支援を前提に、その規制を想定する。

2 我が国において競争政策の観点から公的支援を規制することの意義

(1) 公的支援一般について

公的支援規制を、特に国家の主権を部分的に委譲された超国家機関であるEUを参照する形で論じようとする場合に、EUにおける国家補助規制を、経済共同体を目指しているEUの成り立ち、役割に対応したものと捉えて、単一国家である日本において、中央政府の機関又はその指揮監督の下に国家から供与された資金を使用する公的機関による支援との関係で応用・活用しようとすることは、そもそもなじまないとの見方がある。

しかし、EUの国家補助規制は、地域間の補助金競争による非効率性（囚人のジレンマ問題）への対処¹⁵⁹だけではなく、市場の中における効率性の確保の観点からも意味がある。EUにおいても、加盟国間の平等や加盟国間の国境を経済的に取り払った共同市場の創設・維持だけでなく、EU域内市場の中における効率性の確保の観点からの規制として位置付けられている。

また、競争への悪影響を生じさせるおそれのある公的支援であっても、一定の政策的要請を達成するために認める必要がある場合がある。したがって、公的支援を規律する制度の枠組みは、競争への悪影響と政策的要請とのバランスが採れたものである仕組みであることが求められる。EUにおいても、国家補助が許容される要件は、「域内市場への適合性」であり、競争への悪影響（EU機能条約第107条(1)では、競争歪曲）が生じる場合であっても補助が認められる事由が列挙されている。

¹⁵⁹ 地方公共団体にあつては、自身の領域内において企業誘致や地場産業振興を通じて地域経済の振興を図るため、各種支援制度を設ける誘因がある。地方分権が進んで、地方公共団体によるこれら取組の自由度が増せば、支援競争が激しくなる可能性がある。地方分権推進の要請とのバランスに留意しつつ、かかる支援競争による囚人のジレンマ問題の発生を防止するための何らかの規律を考える意味は、単一国家である我が国においてもあると考えられる。

(2) 再生支援について

経営に失敗し、市場における需給により成立する価格で継続的に財・サービスを提供することができなくなった事業者が市場から撤退することは、競争の結果不可避免的に生じることであり、これによって、それまで当該破綻事業者と取引していた需要者にとっては、より効率的に商品・サービスを提供することができる競争事業者から供給を受けるようになる¹⁶⁰。また、当該破綻事業者が使用していた生産要素について、他の事業分野における者も含め、より効率的に活用することのできる事業者が利用できるようになるという意味で、生産物市場・生産要素市場において効率的な資源配分が確保される上で、円滑な撤退の実現が望ましい。また、公的支援により破綻から救われるとの期待が生じた場合には、経営効率化のための十分な努力が行われなくなったり、過剰にリスクを取るような行動が取られたりする可能性があり、市場における効率的な資源配分を阻害することとなる。このように市場における効率的な資源配分の観点だけを考えれば、市場の失敗によって自助努力（市場を通じた資金調達や事業の効率化）を通じた再生ができない場合に限り、支援が正当化される。

他方、市場の失敗がなかったとしても再生が期待できないような場合（＝私的再生価値が清算価値よりも小さい場合）であっても、当該事業者を破綻させることが、大規模な失業をもたらす、破綻事業者が供給していた財・サービスの供給が途絶することによって需要者や地域社会にもたらす影響等が大きいなどを理由に、総合的政策判断の結果として、公的支援を行うことが必要となる場合が考えられる。今日において、公的支援が行われたときの競争への影響も、あえて破綻させることに伴う社会的費用も、ともに客観化・定量化することには限界があることから、支援をするか、また、どのような支援をするかを判断する時点において、支援しない場合の将来予測との比較において総合的政策判断を行う場合には、ともすれば、破綻を認めることによる費用が大きく見積もられる可能性がある。そのような中で、競争への影響に十分に目配りをして支援の可否・内容を決定するためには、総合的政策判断を判断権者の自由裁量に委ねるのではなく、競争に対する影響への考慮を加味した一定の実体的・手続的規範を設定することが有用であると考えられる。

¹⁶⁰ 経営効率の低い事業者も、市場において生き残ろうとすれば、何らかの方法で資金を調達して、市場価格での供給を続ける必要がある。このため、需要者は、価格情報によっては事業者の効率性を判断できず、生産物市場において効率性の高いものから選択されるメリットオーダーが働かない。かかる状態は、現実の市場においてはしばしば生じるが、効率性が低い資金の借手は、金融市場において成立する金利を支払い続けることができないので、供給する生産物の生産・販売費用を縮減する等の対応がなされない限り、このような対応は長続きせず、淘汰されていく。このようなプロセスは、市場参加者全体に発生した費用の変化への対応能力に差がある場合も同様である。いずれも、市場をめぐる条件の変化に伴う均衡点の移動期間中の調整過程であると整理可能であり、かかる状態の存在を競争政策上も問題にする必要はない。

3 競争政策の観点から公的支援を規制する場合の留意点（実体規制面）

（1）再生支援に伴い発生する可能性のある「競争への影響」

事業再生のための公的支援が競争に及ぼす悪影響について、法律上の制度をみると、EU国家補助規制における競争への影響は、「競争を歪曲するおそれ（distorts or threatens to distort competition）」と規定され（EU機能条約第107条(1)）、反トラスト分野における「prevention, restriction or distortion of competition」（EU機能条約第101条(1)）と共通するdistortという言葉が使われている。しかし、経済学的にみると、事業再生のための公的支援が競争に及ぼす影響は、以下に整理されているとおりであり、あえてまとめれば、市場から退出すべき事業者が市場に残存することによって、生産要素の利用が非効率になること、事業者自身の効率化努力とは関わりなく競争力に格差が生じること、非効率性を残したまま低価格の設定や新規投資等ができるようになること、そのような事態が発生することの予測に伴う事業者のモラルハザードなどといった点に求められているのであって、反トラスト分野における「競争の制限」等という、事業者による市場支配力の形成・強化、すなわち、事業者が市場メカニズムに制御されないこと¹⁶¹とは切り口が異なる。

ア 事後の非効率性

支援を受けた事業者は、それを原資として、自力又は金融・資本市場からの資金調達では賄うことのできない合理化投資や低価格の設定を行い、生産物市場における事業の存続、場合によっては拡張が可能となる。

また、生産物市場においては、自力又は金融・資本市場からの資金調達によっては存続困難な事業者が退出することにより、当該事業者が利用していた生産要素が、より大きな収益を見込むことのできる事業者（資金、労働力、土地のような場合には、他の事業分野における事業者であることも考えられる。）に移転することで、より効率的に活用されるはずが、公的支援によって存続が維持される非効率な事業者の下にとどまることとなる。

他方、公的支援を受けた事業者による低価格設定、新規投資等を予想した競争事業者は、これに対抗すべく、より大きなリスクを取った行動を選択する可能性がある。かかる行動は、過剰なリスクを取ることによって、当該競争事業者の経営を困難にする可能性がある。また、競争事業者が、公的支援を受けた事業者への対抗的行動を取るためのリソースがない、又は効果が望めないと考えれば、市場からの撤

¹⁶¹ 神宮司史彦「経済法 20 講」69 頁（勁草書房 平成 23 年）

退を図る可能性もある。

イ 事前の非効率性

公的支援による救済を予想した事業者は、効率化のための投資を怠ったり、過剰なリスクテイクに走ったりする、モラルハザードの発生の可能性がある。

ウ 公的支援が競争を活発化させる可能性

上記ア及びイのように、破綻事業者の再生に対する公的支援は競争の基盤に影響を及ぼすものであるが、他方で、状況によっては、市場構造の競争性の維持につながる効果を持つ場合もある。すなわち、高度に寡占的な市場における有力な事業者が破綻した場合には、市場集中度が顕著に高まり、極端な場合には独占となることもあり得る。この点については、非効率な事業者が市場から撤退することによって独占が生じること自体は、競争が正常に機能している結果であり、これに人為的に介入する必要はないと考えられる一方、参入障壁が高い場合などは、独占状態とその弊害が長期間継続することから、再生のための公的支援が、市場の競争性を確保する効果を持つ場合もあると考えられる¹⁶²。

(2) 競争への影響の程度を左右する要素

前記(1)のアからウに述べた可能性の選択肢の中で、何が実際に発生するかは、市場・事業者それぞれの状況によって異なる。

すなわち、公的支援の競争への影響は、①競争関係にある全ての企業が必ずしも支援の対象とならない場合、②支援の有無・額が同一であっても、企業の側の条件によって、特定の企業のみが大きな効果を有する場合、③絶対的、(企業の規模や支援対象費用の額、変動費用との関係での)相対的な規模が大きい場合、④市場の集中度が高い場合、支援が規模の大きな企業に提供された場合に、競争への影響が大きくなると考えられている¹⁶³。

また、公的支援による外部性等を踏まえると、相対的に人口が多く豊かな国では輸入超過が生じやすいこともあり、相対的に人口が多く豊かな国における公的支援は、外部性の問題が深刻であると考えられる¹⁶⁴。

(3) 競争への影響の有無・程度を確認すべき市場

前記(1)に論じたことからすれば、支援を受ける事業者が財・サービスを供給す

¹⁶² R&R ガイドライン para31, 38. 第2章 14 頁。他方で、補助をするかどうか、補助の内容をどうするかを検討する際に、かかる市場構造への影響は考慮すべきでないという主張もある。

¹⁶³ 補論 p110-113.

¹⁶⁴ 第4章 3 (61 頁)

る生産物市場だけでなく、生産要素市場における競争条件への影響も考慮する必要がある。この点に関して、EUの国家補助規制においては、補助に選択性があれば競争が歪曲されるのは必然であるとしており、選択性＝競争歪曲性によってEU機能条約第107条(1)の該当性充足が認定されて、同条(3)により、競争歪曲性があってもなお共同市場に適合するものとして許容することができるかどうかの判断に進んでいる¹⁶⁵。この場合における競争歪曲性が必然的に生じる市場としては、支援を受ける事業者が財・サービスを供給している市場等が暗黙裡に想定されていると思われるが、個別事案の処理に当たっては実際に考慮されている市場の範囲は明確ではない。

しかしながら、支援が目指す政策的要請の実現と競争への影響を比較衡量したり、競争への影響を可及的最小限に抑えようとしたりするのであれば、どの市場にどのような影響が生じているのかを把握することが必要である。

(4) 競争政策の観点からの規制を要する「公的支援」の範囲

公的支援には様々な形態があり、それが支援を受ける事業者やその競争事業者に及ぼす効果・影響も異なっている¹⁶⁶が、支援の外形的形態によって一律に評価することは困難であり、支援の形態の違いだけで、同じ経済的効果を持つものが規制の網から外れ得ないようにする必要がある。この観点から、EUにおいても、「国家補助」は、その形態によってではなく、その内容によって定義付けられている¹⁶⁷。

4 公的支援に対する規制の枠組み

(1) 支援の可否、規模・方法等の判断

EUにおいても、補助の可否や規模・方法を決定するに際して、補助によって一定の政策的要請が達成されることによる利益がより大きいと認められる場合には補助を認めるというアプローチが採られており、競争に与える影響が一定の程度を超えた場合には、他の事情を考慮することなく補助を認めないという規律にはなっていない¹⁶⁸。

経済学的にも、競争の確保により実現されるもの以外のものを含む社会的再生価値

¹⁶⁵ 第3章1(2)ア(ア)a(22頁)

¹⁶⁶ 第2章5(p16-18)

¹⁶⁷ 第3章1(2)ア(ア)a(p22-23)

¹⁶⁸ 競争を歪曲し、加盟国間の通商に影響を及ぼすものは、「域内市場と両立しない」ものとして禁止されており、かつ、競争歪曲・加盟国通商への影響の要件を満たすものであっても、一定の場合には「域内市場と両立する」ものとして許容される(EU機能条約第107条)。特に一定の場合には、域内市場と両立すると「みなす」とされており(第107条(2))、競争への影響がいかに大きい場合であっても国家補助が許容される場合を想定している。これは、事業者間・事業者団体による共同行為の禁止に対する適用除外については、競争を排除するおそれがある場合にはこれを認めないとする反トラスト分野の扱い(第101条(3))とは異なっている。

が、支援として供与された資源と事前・事後の非効率による死荷重の和を上回るのであれば、支援は正当化されると考えられる¹⁶⁹。

しかし、例えば、僻地における公共的サービス供給の維持の必要性が大きい場合、何らかの公的支援が正当化されることは考えられるが、支援について検討している時点において当該サービスを実際に供給していた事業者を再生させて、当該事業者による供給を保障することは当然ではない。当該サービス供給が、国民生活上重要なのであれば、当該サービス供給行為に対して一定の補助金を、当該サービスを最も効率的に供給することのできる事業者に供与し、それまで当該サービスを供給していた事業者の今後の存続は市場に委ねるという選択肢も考えられることも踏まえて、支援が当該政策目的に対応する適切な政策手段となっているかどうかを判断することが求められよう¹⁷⁰。

支援の目的となっている政策的要請と競争への影響を踏まえた上で何らかの支援が認められ得る場合であっても、具体的な支援が認められるためには、まず、その支援の規模・内容が、支援を受ける事業者を確実に再生させる、すなわち長期的な事業遂行能力 (long-term viability) を回復させるものでなければならない¹⁷¹。このことは、支援の目的が支援を受ける事業者の再生によって達成されるものであることからすれば、支援の在り方からみてもそれ自体当然のことであるが、支援によって市場に残る事業者が、支援の終了後においても競争単位として自立できなければ、破綻企業を公的支援により存続させることによる競争の歪みは継続してしまう以上、競争政策の面からも最低限満たされるべき要請である。

他方で、支援を認める場合であっても、当該支援を必要とし、あるいは正当化する政策的要請を満たし得る限りにおいて、当該支援がもたらす競争への影響を最小限に抑えることが求められる。

(2) 支援を行う場合における競争への影響の最小化

公的支援を供与することに伴う競争への影響を最小化するためには、①支援の内容自体について必要最小限の範囲に抑えるなどの枠をはめることと、②代償措置により、支援を受けた事業者の行動や当該事業者が行動する市場における規制等について制約

¹⁶⁹ 第2章4(2) (p13-14)

¹⁷⁰ Common Principles for an economic assessment of the compatibility of state aid under article 87.3 (2009) para9 (p3) 2009年6月11日、競争総局が、バランシングテストの下での評価に用いられる方法論をより明確化することなどのために公表。欧州委の立場を必ずしも反映したものではなく、ノンペーパーとして位置付けられているが、研究者の間では欧州委員会の考え方を反映したものとして取り扱われている模様である (例: Lorenzo Coppi)

¹⁷¹ R&R ガイドライン para31。第3章2(3)イ (p31-33)。

を加えることが考えられる。上記②、特に支援を受ける事業者の事業活動に制約を加えることについては、公的支援がもたらす競争への影響を最小化する趣旨に照らせば、その制約を課すべき期間は、支援が行われている期間に限られるべきであり、支援終了後においては、支援を受ける事業者の競争的行動を制約する代償措置は終了することが求められる¹⁷²。

EUの国家補助規制をみると、以下のような対応が採られている。

①については、補助の規模を必要最小限にするため、再生計画を実施する上で必要な費用について、まずは、不要な資産の売却や市場条件での外部からの資金調達等による自助努力を要求している。さらに、競争への影響を最小限にとどめるため、補助を受ける事業者が、補助の結果生ずる余剰資金を拡張的な、また、競争歪曲的な活動に使用しないこと¹⁷³、再生支援期間中は、他の目的での補助の供与を差し控えること¹⁷⁴などが求められている。

また、②に関しては、補助を受ける事業者の資産の処分、供給能力又は市場におけるプレゼンスの縮小が求められるほか、加盟国による参入障壁の緩和等市場の競争を活発化する措置が求められることがある¹⁷⁵。個別の事例においては、例えば、航空会社の補助事案において、新規路線開設の禁止、他の航空会社への出資の禁止、保有機体数増加の禁止や保有座席数の上限を具体的に示してこれを超えないことを求めているものがある。価格についても、不当廉売に該当するようなものに限らず、競争事業者よりも低い料金の適用を禁止している例もある¹⁷⁶。これら代償措置の具体的内容を定めるに際して、欧州委員会は、代償措置については、補助を受ける事業者の長期的な事業遂行能力を回復するという補助の目的に照らしても適切なものとする、代償措置によって補助を受ける事業者と競合する事業者による独占、高度寡占が生じることがないこと、補助がもたらす競争への影響に対して比例的であることなどが求められ、実際の市場環境を踏まえて判断することが求められており¹⁷⁷、代償措置がもたらす競争への影響についても配慮されていることがうかがわれる。しかし、代償措置

¹⁷² R&R ガイドライン para40 は、供給量等の縮減策は、再生計画に位置付けられていることを要する旨述べており、また、具体的な事例においても、縮減等を求める期間は再生期間の終了時までとされている（第3章3（2）以下）。

¹⁷³ R&R ガイドライン para45

¹⁷⁴ R&R ガイドライン para46(c)

¹⁷⁵ R&R ガイドライン para39。同ガイドラインでは、再生後においてこれらの活動が制約されないことを明示的に述べてはいないが、市場におけるプレゼンスを縮小する措置は再生計画の中に位置付けられなければならないとしており（para40）、再生後における事業活動の制限を想定してはいないことがうかがわれる。

¹⁷⁶ 第3章3（2）～（4）

¹⁷⁷ R&R ガイドライン para38-40

については効率性確保の観点で説明できず、あるいは、効率性を害することもあると考えられる¹⁷⁸。また、競争確保のために代償措置に大きく依拠することに対しては、批判がある¹⁷⁹。

前記(1)で述べたように、代償措置がいきすぎないことも、競争政策の面からの公的支援規制の趣旨に照らせば重要である。

5 競争政策の観点から公的支援を規制する場合の留意点（手続・規制機関面）

公的支援の可否や規模・方法について、公的支援がもたらす競争への影響だけではなく、支援により政策的要請が達成されることの利益との間での総合的な政策衡量に基づいて決定するのであれば、その決定主体が、欧州委員会のように、競争政策と補助により実現することが期待されるEUとしての諸政策の双方について自ら責任を負うことができる組織であることが望ましいが、我が国の国家行政組織においては、これに対応するような組織は存在しない¹⁸⁰。

6 まとめ

公的支援については、我が国のような単一国家においても、様々な不効率が発生する場合があります。競争政策の観点からの規律を働かせることの意義は大きい。EUにおける国家補助規制も、加盟国間の補助競争による囚人のジレンマ問題だけを問題にしているわけではなく、その考え方は、我が国にも応用可能なものがある一方、競争への影響を考慮すべき市場の範囲、代償措置の在り方等、経済分析も活用しながら、より適切なものを考えていくことが求められるものもある。

また、何よりも、支援により政策的要請が達成されることの利益と競争への影響の総合的政策衡量を適切に行う組織的枠組みについて、EUと我が国では、基本的な前

¹⁷⁸ 第4章2注97，同章4(3)，同章5

¹⁷⁹ Heimler, Alberto and Jenny, Frederic, 'The limitation of European Union control of state aid'(2012) 28(2) Oxford Review of Economic Policy, p360 は、代償措置として採られてきたものについて分析の上、代償措置の設計は、補助が補助を受ける事業者のいかなる事業活動に影響を及ぼすかを踏まえて、それに対応したものとして行わなければならないところ、この点についての十分な配慮を欠いて補助を受ける事業者の行動をいたずらに縛る場合には、モラルハザードの除去ができないままに補助を受ける事業者の競争的行動が過度に制約されて長期的事業能力の回復が困難になるという問題点があると指摘している。

また、経済同友会は、政策提言「公的支援による企業再生の在り方」(平成24年11月21日)において、EUのガイドラインのように政府部門が何らかの勧告や命令で当該企業の競争行為に制約を加えて是正する方法は、実質的に支援対象企業の経営の自由度を制約することになり、投入した公的資金の回収の極大化、国民資産の価値保全とは矛盾する要素もはらむ。また、公資金投入の可否、あるいはその条件について外部機関からの制約が加えられることで、公的資金投入に関わる政策目的の機動性緊急性を阻害するリスクもあると指摘している。

¹⁸⁰ 強いて言えば、内閣がこれに当たると考えられるものの、個別の支援について、都度、内閣レベルでの意思決定を行うことは非現実的であろう。

提が異なっている点に留意する必要がある、公的支援を規律する枠組みの設計を考える場合には、この点を十分に考慮しながら、支援の目的を踏まえながらも競争への影響が最小限のものとなるような仕組みを設計する必要がある。

補論：

国家補助が競争に与える影響の把握及び比較衡量手法の試み

—経済分析アプローチ・英国競争当局の唱導活動等を参考に—

1 はじめに

EUにおいて、国家、あるいは国家の財源により提供される補助金、あるいは補助スキームは、最も自由市場モデルを志向する国においても、経済政策において確固たる地位を占めている。EU法において定義される国家補助 (State Aid) は、社会的、経済的、政治的に非常に重要性の高いものであり、規範的には、他の競争法条項と同一目標を追求するものであると判示されつつも¹⁸¹、法務官 **Jacobs** が指摘したように、他の競争法条項に比して、関心が払われてこなかった¹⁸²。加盟国レベルでも、競争法という文脈での公的支援の取扱いについては、一部の国を除いて同様の状況であった¹⁸³。

EU競争法において、弊害要件の中核を占めるのは、「競争歪曲」(competition distortion) という概念である。競争制限的協定を規制する TFEU 101 条 1 項においても明文で用いられるこの概念は、同 107 条 1 項でも要件の一つとなっている。しかし、国家補助をめぐる事案における先例をみると、市場画定の必要性を示したり¹⁸⁴、金額の多寡で決まるわけではないことを示したり¹⁸⁵、補助の受手の競争上の地位の向上と同視したり¹⁸⁶と、ケースバイケースで判断要素が示されているのが現実である。また、同じく 107 条 1 項に定める「加盟国間の取引に影響を及ぼす」(effects on trade) という要件と同一視されることがあるなど、必ずしも定まったものとはなっていない¹⁸⁷。

このような状況下、補助が実施される前の規律を要望する競争当局から、自らの権能との関係の意味でも、判断軸の定立のためにも、国家補助規制と、競争制限的協定や市場支配的地位にある事業者の濫用行為を規制する一般競争法規制との関係について一定の整理が求められていた。本章では、この問いに対して一定の考え方を示した、英国競争当局 **OFT** (Office of Fair Trading)、欧州委員会の報告等を題材に、公的支援が競争に与える影響を

¹⁸¹ Case C-225/91 *Matra v Commission* [1993] ECR I-3203。

¹⁸² **Jacobs** (2004) , **De Cecco** (2013) 。

¹⁸³ EU域内の加盟国レベルで公的支援に対する規律を設けている例としては、スペイン等が挙げられる。詳細は、**CPRC** (2012) 103 頁以下。

¹⁸⁴ Case T-229/94 *Deutsche Bahn v Commission* [1997] ECR II-1695, Case T-114/98 and T-115/98 *Rodríguez Pérez and Others v Commission* [1999] ECR II-529。

¹⁸⁵ Case T-241/95 *Het Vlaamse Gewest v Commission* [1998] ECR II-717。

¹⁸⁶ Case 234/84 *Belgium v Commission* [1986] ECR 2263。

¹⁸⁷ **Nicolaides et al.** (2008) 。

どのように把握すべきか、その中核的な要素の検討を試みる。

検討に当たっては、経済学・法学双方の観点に目配りする本共同研究の趣旨に鑑み、その接近を重視する。

検討は以下のように進められる。

第2節では、EU競争法にならった条文・概念を国内で適用する英国について、競争当局 OFT が同国における公的支援の規律につき、経済学的観点から一般競争法と架橋させる検討を行った取組を扱う。OFT は当初から公的支援に対する事前規制での措置を想定し、議論は規範的なレベルにとどまってはいるが、EUが特別な政体であるという理由で捨象されてしまいがちな論点を浮かび上がらせている。

第3節では、本共同研究で正面から扱った、EUレベル・欧州委員会の取組について検討する。EU競争法全体については、“現代化”と呼ばれる経済分析重視が主張される中、国家補助規制において、競争の観点だけでなく、具体的にどのような考え方を比較衡量に持ち込むかが論点となっている。通りやすい分野においては、かなり経済分析が貫徹されているのが観察されるが、困難な領域があること明らかにされつつある。

第4節では、比較衡量がより困難な領域について、経済学・法学がそれぞれどのようなアプローチで接近しようと試みているのか、最新の議論を検討する。規範論的なレベルにとどまるものも多いが、国家補助規制に当たっての最終的な判断枠組みの議論には欠かせないと考えられる。

他方、現実には、弊害要件の外での解決方法も活用されている。第5節では、EUでは公共サービス提供による適用除外・我が国では正当化理由の議論に帰せられるような領域について、現状を観察する。

そして最後に、議論を締めくくり、今後の展望を議論する。

2 OFTの取組

英国競争当局 OFT は、国家補助を最低水準に留め、国家補助から離れて政策スキームを組み立て、維持しようとする英国政府の志向性¹⁸⁸とも整合させつつ、唱導活動 (advocacy) の一環として、経済シンクタンクの助力も得て、国家補助が競争にもたらす影響について分析するレポートを 2004 年に公表した¹⁸⁹ (以下「OFT リポート」という。)。この取組は、国家補助規制と一般競争法規制を架橋するために行われたものである。

¹⁸⁸ 本検討では金融危機時の対応については捨象する。EUでもこの際の実務は、定期的なモニタリングを行う State Aid Scoreboard でも区分されている。

¹⁸⁹ OFT(2004)。

ただし、「企業に対し補助を提供する意思決定の根拠は、政府の政策判断であることから、この側面については本稿では触れないものとする」とし、「補助が競争に弊害をもたらす可能性と、補助の計画と実施に際し競争への弊害という観点が十分に認識されているかという点を検討する」ことに論点を絞り、当初より事前エンフォースメントの改善を念頭に置いたものとなっている。

OFT リポートは、補助がどのように企業行動に変化を与えるかという観点から分析を出發させている。経済学ではインセンティブ理論で知られる考え方であるが、補助を受ける企業だけでなく、その企業と競争する企業に対しても、意思決定に影響を与えることを視野に入れ、企業行動が変化する結果、どのように市場メカニズムが歪められる可能性があるかを指摘し、市場全体にもたらされる非効率性・消費者厚生が悪化に論を進めている。

OFT リポートにおいて、そもそも競争とは、市場における企業間の競い合いのプロセス（*process of rivalry between firms that helps markets to function effectively*）を指すと定義される。企業はより低い価格を提示したり、より質の高い製品・サービスを提供したり、革新的な製品・サービスを提供したりすることで、消費者を引き付けようと競い合う。この競争が有効に機能しているとき、市場は企業に、消費者の欲する財・サービスについて、明確なメッセージを（企業が消費者に設定することができる価格や、得られる利益等の形で）発信する。消費者が望む製品を低価格で提供する効率的な企業が利益を上げ、そうではない企業が損失を被ることになる。

競争の歪みは、この企業間の適切な競い合いのプロセスが妨害され、企業がもはや市場から正確なメッセージを受け取れなくなったときに生じる。補助により企業の行動が変化することから、非効率的な企業が利益を上げ、効率的な企業が損失を被るという事態になり、消費者厚生が悪化につながる。

OFT リポートは、EU競争法で禁止される「競争歪曲」（*competition distortion*）とは、このように市場メカニズムに歪みが生まれる状況、すなわち非効率が生まれ、消費者厚生が悪化する状況であると捉え、経済分析を取り入れることにより、国家補助規制と一般競争法を結びつけている。

具体的には、以下のように検討されている。

・「競争歪曲」(competition distortion) とは何を意味するのか(下線は筆者)

3.3. 競争とは、市場における企業間の競合プロセスを指す。企業は、顧客を惹きつけるため、値下げや、より質の高い製品やサービス、若しくは革新的な製品やサービスの提供を通して競い合う。競争が効果的に機能している場合、消費者がどのような製品又はサービスの購入を望んでいるのか、市場は企業に対し明確なメッセージを(企業が消費者に設定することができる価格や、得られる利益等の形で)発信する。消費者が望む製品を低価格で提供する効率的な企業が成功し、非効率的な企業はその逆の道を歩むことになる。

3.4. この企業間の競合プロセスが阻害され、企業が市場から正確なメッセージを受け取ることができなくなったときに、競争の歪みが生じる。例えば、補助を受けた企業は、コストを削減し、収入を拡大させることができる。これらの効果により当該企業は、利益を上げ続けるためにコストを抑制し、消費者の獲得に向け効果的に競争する必要性から、程度の差こそあれ距離を置くことになる。補助が一部の企業のみを対象として実施された場合、又は一部の企業に対し他社よりも手厚い補助が行われた場合、最終的に、非効率的な企業が成功し、効率的な企業が損失を被ることになるかもしれない。いずれのケースでも、そのしわ寄せは消費者が被ることになる。競争の歪みとは、以上のような状況を意味する。

3.5. 競争の歪曲を検証するに当たり、歪みが生じる市場を定義する必要がある。補助の観点からは、補助を受けた製品若しくは関連製品の市場ということになるだろう。地理的視点から見た市場は、地場市場、地域市場、国内市場、若しくは国際市場に区分される¹⁹⁰。本章では、地理的な定義を問わず、市場への影響を検証する。

ここでは、市場画定について、一般競争法のガイドラインを参照するのみに留めているが、補助の効果が一般競争法で画定する範囲とは異なり得ること、国家補助が消費者厚生の上昇のみにその目的を留めていない場合があり得ることから、当然ながら、需要者から見た市場画定のみでは収まらない。EUの先例において、必ずしも一般競争法で行われるものと同様には市場画定されないゆえんとも言える。補助の波及効果をどうみるか等の価値判断が入っており、どのような範囲の「市場」を画定するかそれ自体が、国家補助に対する当局の考え方を示しているともいえよう。

¹⁹⁰ (原訳注 17) Market Definition OFT 403 (1999)を参照のこと。 <http://www.offt.gov.uk>

・補助はどのように競争を歪め得るのか

3.6. 補助により競争の歪曲が発生する理由は、補助を受けた企業の行動に、その補助をきっかけとして変化が起こるためである。補助は、コストと収入に変化を与えることから、企業が様々な活動から得る利益水準も変化する。その変化に応じ、企業は、生産高を調整したり、価格を変更したり、又は研究開発の水準を変化させるようになり、そのため競争者との競合プロセスとその結果に変化が生じる。極端なケースでは、補助を受けた非効率的な企業と競争することが不可能であると判断し、効率的な企業が市場から退出しかねない（若しくは参入を諦める可能性がある）。

3.7. 市場における競合プロセスとその結果を変えてしまうことにより、補助は非効率を生み出しかねない。非効率は、補助を受けた企業が、例えば価格を不自然に引き下げたり、製品の真のコストを隠したりすることにより、消費者が企業に対し、何を購入したいと望み、それに対し幾ら支払う用意があるのかというメッセージを発信するプロセスにバイアスを与えることで発生する。

そして、競争の歪曲の結果もたらされる非効率は、以下の三つのタイプとされる。

配分面の非効率性： 補助が、価値の低い用途への資源配分をもたらす可能性がある。競争が効果的に機能している場合、消費者がどのような製品の購入を望んでいるのか、市場は企業に対し明確なメッセージを（企業が設定することができる価格や得られる利益等の形で）発信する。補助をきっかけに企業が製品の価格を引き下げた場合、市場から発せられるメッセージが歪められ、補助が与えられる活動により多くの資源が用いられるようになる。その結果、誤った活動へ資源が配分されることになる。

生産面での非効率性： 補助はまた、効率性に欠ける物品の生産という結果をもたらす可能性がある。これは、補助を受けた非効率な企業に対するコスト削減圧力の緩和、より効率的な競争者の犠牲の上に成り立つ市場シェアの拡大、そして効率的な企業の市場参入に対する阻害など、様々な理由によって生じ得る。

動的非効率性： 投資の収益性に影響を与える補助によって、企業の投資額を過大又は過小なものとし、また企業の投資のタイプに変化を生じさせる可能性が存在する。このことは、企業が徐々に不適切なタイプのイノベーションを追求していく可能性を示唆する。

OFT リポートは、上記のように補助により競争が歪められる状況を観察した上で、その生じる程度を検討している。「競争歪曲」の程度に影響を与える補助の特徴は、具体的には、補助の選択性と非対称性、補助の規模、補助が継続的に供与されるか否か、補助がコストに与える影響の四つに整理されている。

ここでは、事業再生に対する補助では必然的に生じ、selectivity 要件として知られる、選択性にまつわる一番目の特徴、そして二番目の補助の規模の影響をみる。

・補助の選択性と非対称性

3.36. 市場の一部の企業が補助を受けることにより、競争者に比べて競争上の優位を得る場合、補助は競争の歪みを生み出す可能性がある。補助が以下の特徴を持つ時、競争の歪曲が起りやすい。

- ・ 適格基準の選択性、すなわち競争関係にある全ての企業が必ずしも補助の対象とならない場合
- ・ 効果の非対称性、すなわち一部の企業に対して、補助がより大きな影響を与える場合

3.37. 競争関係にある企業の一部のみが補助の対象となるとき、又は各企業に与えられる補助の額が異なるときに、補助は選択的となり得る。後者についていえば、より大規模な補助を得た企業は、他社に比べ、行動を変化させる余地が増すことになる。

3.38. 補助は、適格基準の観点からは選択的でなくとも、効果の面で非対称的になり得る。例えば、特定の地域のある市場で活動する企業のみが補助を受給する資格を得る場合、どこに拠点を置くかまだ決定していない企業、若しくは比較的 low コストで拠点を移すことのできる企業のみが、その恩恵を享受することになるため、補助は非対称的になり得る。特定の種類の技術の導入を対象とした補助もまた、同種の技術へ既に投資している企業は補助の恩恵を受けられず、非対称的となり得る。最後に、補助が特定のビジネスモデルに対し有利に働く場合にも、補助は非対称的な効果をもたらす得る。例えば、人材育成への補助は、生産工程を自動化した競争関係にある企業よりも、労働集約型の生産工程を持つ企業を支援することになる。

このように、適格基準の観点、効果の観点双方に目を配り、「選択性」について議論を行っている。

・補助の規模

3.39. 大規模な補助は、規模の面で劣る同じタイプの補助に比べ、補助を受けた企業と競争関係にある企業の行動により大きな影響を与える。補助の絶対的な規模（すなわち金銭的価値）は、結果的に競争に与えるであろう影響の規模を考慮する上で意味がある。例えば、ある企業に対する 100 万ポンドの補助は、同じ企業に対する 10 万ポンドの補助よりも、大きな影響をもたらすことは明らかである。

3.40. 補助の規模は、補助を受ける活動のコストに対する割合の観点からも検討しなければならない。一般的に、対象となる活動のコストに占める補助の割合が大きいほど、競争に与える影響も大きくなる傾向がある。例えば、ある事業に 200 万ポンドのコストを投じる企業に対する 10 万ポンドの補助が企業行動に与える影響は、50 万ポンドのコストを投じる企業へ対する同額の補助に比べ、はるかに小さい。

3.41. 補助は、価格と生産量、市場への参入と市場からの退出、そして研究開発に関する企業の判断を変化させることにより、競争に影響を与える。当該補助の対象となる事業の変動費に占める補助の割合が大きいほど、結果として価格と生産量に対する判断に与える影響が大きくなる。これは参入及び退出に与える影響の判断においても同様である。研究開発補助は、補助がなければ実施されなかったはずの投資を行うのに十分な規模である場合に、競争に影響を与えよう。

補助の規模については、明白に断じつつも、特にインセンティブの変化の程度に着目し、判断根拠の一つとすることの妥当性を論証している。

さらに、これらの個別の補助の特徴は、市場構造によって増幅・縮減され得ることにも言及している。重要な意味を持つのは、市場の集中性、製品の差別化、企業規模の非対称性の 3 点であるとしている。

このうち、「集中性」については、下記のように記述している。

・市場の集中性

3.51. 生産量全体の大きな部分を占める企業数が少ない、つまり集中度の高い市場ほど、補助によって競争が歪められる可能性が高い。市場で活動する企業数が少ない場合、個々の企業が供給量の相応の割合を占めているため、個々の企業の判断が競争者に直接的な影響を与える可能性が高い。したがって、ある企業が補助を受け、価格と生産量に変更を加えた場合、競争関係にある企業も価格と生産量を変化させない限り、顧客を失うことになる。同様に、市場への参入を促す補助もまた、市場に少数の企業しか存在しない場合、数少ない企業によって市場シェアの喪失が分かち合われるため、競争により大きな影響を与えるだろう。

3.52. 市場に多数の企業が存在する場合、一企業の行動の変化が、競争者に影響を与える可能性は低下する。市場全体からみれば、影響を受けるのは全生産量のごく一部だけに限られるためである。ただし、このような状況においても、市場構造に変化を及ぼす一社に独占を許すほど大規模な補助であれば、やはり市場を歪曲することになる。この場合、補助が市場の集中化を促し、結果として競争を歪めるのである。

さらに、「企業規模の非対称性」として、市場に存在する企業の規模の差異から生まれる影響について扱っている。

・企業規模の非対称性

3.56. 企業の規模には大きな差がある。例えば、ある市場に1, 2社の大企業と、多くの小さな競争者が存在する場合、補助が大企業又は小企業のいずれに供与されるかによって、補助が競争にもたらす影響は異なる。

3.57. 大企業に対する補助は、当該企業の競争上の優位性を強め、価格の引下げを可能とし、その結果、市場に著しい歪みをもたらし、そして一部の小規模な競争者を市場から締め出す可能性がある。

3.58. 逆に小企業の一社が補助を受け取った場合、競争への影響はそれほど明確ではない。補助によって、小規模な企業が大企業とより効率的に競争できるようになり、競争が激化するかもしれない。他方、補助が小規模企業間の競争を熾烈なものにするだけであれば、

一部の小規模企業の市場からの退出につながることも考えられ、その場合は大企業に対する競争圧力が弱まる。

このように個別の補助の特徴だけでなく、競争歪曲が生じやすい市場構造についても検討を行い、補助の競争への影響の把握の方法論を探っている。

OFT リポートは、補助により市場のシグナルが歪むことが、すなわち「競争歪曲」につながるという考えを貫徹させようとしていることが分かる。

これらの分析に基づき、OFT リポートは、EU及び英国の国家補助/公的補助ルールを再検討している。これにより改めて、実際の法的な文脈との適合性を検証し、改善の方向性を示している。

国家補助は、その性質上、競争を歪める潜在性がある。EU条約は、国家補助を原則として禁止し、域内市場に適合する目的を有する補助に対して、一定の条件で適用除外として補助を認める形をとっている。

国家補助政策は、各加盟国の利害から中立であり、“guardian of the treaty” とされる欧州委員会が、規則やガイドラインを策定し、補助を認める場合の認可条件を定めている。これら条件は、企業の費用、そしてその結果として企業行動により直接的に影響を与える補助に対し厳しい条件を付すなど、競争の歪みの源となるいくつかの要因に対処していると評価される。しかし、その他の負の影響を与える要因については十分認識されておらず、市場構造の特徴や、市場における補助を受ける事業者の地位等、競争の歪みの存在、度合いに大きく影響を与える要因については、考慮されていないとする。

また、英国における公的補助政策については、補助の認可の判断に当たって、費用便益分析及び労働効率性から分析することに焦点が当てられており、競争の影響を考慮する要請もなければ、競争への影響評価の手助けとなるツールもない状態であると観察する。

それゆえ、国家補助ルールで拾えていない競争の歪み、あるいは拾えていても、競争への影響について十分に考慮できていないために捕捉すべき部分について対応できていないと判断し、現在の補助提供者向けガイドラインに、競争面からの検討を含める補完を行うことを提言している。

5.52. 英国における補助提供者向けガイドラインは、費用対便益分析及び雇用当たりのコスト要件を通して測定される補助の有効性に重点を置いている。競争に与える影響を考慮する補助提供者も一部には存在するが、競争への配慮は義務ではなく、競争への影響評価を支援するツールもほとんど存在しない。

5.53. 補助は、「市場の失敗」を是正することで社会厚生の上昇をもたらす、非常に強力な政策手段である。しかし、補助の評価に当たっては競争の歪曲による代償損失が完全に認識されること、可能な場合においてはその代償を最小化することが不可欠であると考えられる。

5.54. そのため公正取引庁は、競争への配慮が、補助の策定を行う際の検討事項に確実に含まれるよう、政策評価ガイドラインを補完する方法について検討すべきであると提言する。

5.55. 中央政府及び各地方政府が用いる公的補助政策の評価プロセスに、規制影響評価プロセスで実績のある「競争フィルタリング」を採用することが可能である。フィルタリングにより、一定の基準に満たない場合はそれ以上の競争分析を不要とする閾値を定めることができる。このことは、競争の歪みを起こす最大の潜在性を有する補助に当局の評価のための資源を集中させられるメリットを生む。

5.56. 補助の評価の際に、補助が供与される製品が国際市場において競争にさらされている状況が考えられる。当該製品市場が他国の補助によって既に歪められている場合、補助の評価プロセスにおいてこのことが認識されなければならない。補助による競争の歪曲を最小限にとどめるよう、欧州委員会の国家補助ガイドラインの修正を促すことで、将来そのようなケースが減少するよう期待するところである。

5.57. 補助スキームや特定の補助による競争への影響は、補助実施後に初めて特定できる場合がある。しかし、現行のモニタリングに関する取決めは、補助スキームがその主要目的を達成する際の効率性と、「金額に見合う価値」というコストパフォーマンスの高さの証明に焦点が当てられており、公的補助政策の評価と同様関連ガイドラインの中で補助スキームの競争に対する影響を考慮する必要性には言及されていない。

5.58. そのため公正取引庁は、政策評価ガイドラインが補完された時点で、補助の効率性

とコストパフォーマンスに加え、補助が競争に及ぼす影響が評価できるよう、全ての補助提供者はモニタリング方法の改善を図るべきであると提言する。

OFT リポートは、事前に非経済的価値の検討を排除する形で、比較衡量問題には踏み込まない姿勢でまとめられているが、その一節において、EUの救済・事業再生ガイドラインの評価も行っている。そこでは、「欧州委員会は、非効率的な企業の市場残留を招く可能性がある事業再生への補助は、特に深刻な競争上の懸念を生むと認識している。そのため欧州委員会は、補助に起因する競争の歪曲が、補助を受けた企業の存続がもたらす便益により相殺され得ることが立証された場合に限り、補助が認められるとしている（経営破綻による人員解雇が雇用問題を深刻化させる、企業の消滅が独占若しくは過度の寡占状態につながる等のケースが考えられる）」(B.40)との限定を行い、自らまとめたリポートとの整合をつけている。しかし、結局のところ、雇用問題等、競争への影響の観点だけでは測れない要素をも含むものであり、価値と価値との争いにならざるを得ない状況については、判断を留保していると言えよう。

3 欧州委員会の取組—比較衡量手法の導入

次に、欧州委員会の活動に目を転じる。欧州委員会の競争総局に Chief Competition Economist のポストが設けられたことに象徴される、経済分析の成果を取り込むいわゆる“現代化”の流れのなかで、国家補助規制の正当化の理論的根拠が検討されてきた¹⁹¹。その一連の成果を、ここでは取り扱う¹⁹²。

欧州委員会リポートでは、OFT リポート同様、経済学の考え方をを用いて一般競争法と公的支援の競争影響評価を架橋している。ただし、競争への影響判断のツールの提供ではなく、比較衡量を行う、いわゆる“バランシングテスト”に理論的な根拠を与える検討を行っている¹⁹³。具体的には、TFEU107 条 3 項で定められる「共通の利益関心」(common interest) という条件に合致しているかどうかの判断軸を検討するに当たり、一般競争法において基準とされる消費者厚生 (consumer welfare) 基準に対し、同基準では測定できない、非経済的価値となる社会ないし地域の紐帯の強化を正当化理由とする EU 全体の社会厚生 (social welfare) を判断基準として提起した。

より厳密には、厚生経済学の「社会的厚生関数」に着目し、その取り扱う効率性 (efficiency)

¹⁹¹ 国家補助領域での取組は、State Aid Action Plan (SAAP) と呼ばれる。

¹⁹² Friederiszick et al. (2008), Evans and Nyssens (2007)。以下、欧州委員会リポートと総称。検討を受けた現在の考え方は、Claici (2012) を参照。

¹⁹³ 詳細については、第 3 章 1 節を参照。

と公平/衡平性 (equity) の二つの要素を、国家補助規制の根拠として取り上げている。そして、前者が「市場の失敗」を修正するもの (外部性、公共財への対処)、後者が、再配分や社会的紐帯の強化等 (市場競争の結果は効率的だが、社会的に受け入れられないものの修正) を担うものとされた。

具体的な論点としては、以下のように議論が行われている。ただし、示唆とはなるものの、同レポート自身が評価しているとおおり、競争法の他の領域に対する経済分析に比して、公的支援についての経済分析は、非常に少ない。

・経済的なアプローチの基礎となるインセンティブの分析

10. 特定の問題についての分析の鍵となるのは、しばしば、関係する異なる利害関係者の動機を理解することにある。より経済的なアプローチ (more economic approach) は、本質的に、事実のシステムチックな評価に基づく動機の研究である。すなわち、個人、企業、政府機関が望み、必要とするものをどのように得ようと努めるかである。エコノミストと政治家は、刺激策の策定ないしインセンティブを利用した設計を行い—税や制裁で—、それによって私生活における個人の行為や市場における企業行動の動機を変化させることを目的としている。

11. 加盟国が、どの程度効果的に企業が一定の特定活動を実現するよう刺激しているかを分析することは、本質的に経済的なものである。より正確には、経済的観点からは、もし補助が補助を受ける企業の行動を変化させないのであれば、その補助は対処を想定していた市場の失敗を減らすことはできないということになる。この文章をより法的に書き直すならば、もし補助が、それを受ける企業の行動を変化させないならば、補助は 87 条 3 項 (現 107 条 3 項) に規定する共同体の目的の達成に貢献することができないということができる。このような場合には、補助は共同市場に反すると考えるべきである。競争を歪め、条約に違反するという事実を超えて、インセンティブのない補助は、偶然であれそうでなく、納税者のお金の純然たる損失になっており、機会費用となっている。さらに、厳しく限定した必要以上の補助の供与は、加盟国間の補助競争を誘引し、結果として全ての加盟国の厚生が損なわれる。これは欧州委員会及び加盟国の当局によってそのような補助を消滅させたい共通の長期的な利害関心となる。

このように、OFT 同様、欧州委員会も公的支援の付与によって補助を受けた企業の行動

が変化することに着目し、議論を組み立てていることが分かる。ただし、欧州委員会リポートは、補助がインセンティブを伴うかどうかという観点から、補助の正当性の判断にまで踏み込んでいる。

この結果、判断枠組みとしては、補助“なかりせば”(counterfactual)で判断が可能になり、より厳密には、正味現在価値(NPV: Net Present Value)を算出し、比較することで、競争法上の判断を導くことが可能となる。例えば、「補助」に当たるかどうかの立証に用いるMEIP(Market Economy Investor Principle)の適用においては、ファイナンス理論と同様にCAPM(Capital Asset Pricing Model)を用いて、一般的な投資活動として見合うかどうか(NPV>0)を判断するケースが数多くある¹⁹⁴。事業再生支援等への政府等の資金提供が、民間水準の投資を超えた「補助」としての性格を持つのか否かについての判断においては、このようになりにストレートに経済分析で結論が導かれるケースが生まれている。

ただし、経済理論はある価値とある価値のトレードオフの「最適解」を与えるものではないため、多面的な価値の比較衡量が求められている場合に、具体的な法的判断として落とし込む際には、「競争歪曲」、「加盟国間取引への影響」を負の側面、効率性(efficiency)と公平/衡平性(equity)の二つの要素を内包する「共通の利益関心」を正の側面として取り上げ、比較衡量によって判断することを提起している¹⁹⁵。

このように、経済分析を貫徹できる領域にはなるべく適用する形で議論の深化が行われる一方、同一平面での衡量ができない領域については、「EU全体の社会厚生(social welfare)」の中で、経済的価値・非経済的価値を明らかにして決定をする、「見える化」及びプロセス重視とも言える比較衡量の手法を用意しているのが現状である。

4 理論的背景—法と経済学

前節末尾における比較衡量の手法は、様々な検討が進む「法と経済学」の領域の議論と重なる¹⁹⁶。同領域では、伝統的に、公平性、効率性等複数の直観的な価値観の争いが想定される中では、社会的厚生を最大化するまでもって目標として考えることが提唱されてきた。そうでなくては、結局のところ恣意的でケースバイケースとしか言いようのない判断基準となってしまうという批判が根本には存在している。

社会的厚生を最大化する、功利主義的に捉えれば、総余剰(total welfare)と同じであり、

¹⁹⁴ Claiici (2012)。

¹⁹⁵ これは最終的に、“バランシングテスト”に昇華。

¹⁹⁶ ただし、競争法の目的に照らした場合、消費者厚生、社会(全体)厚生をいずれを政策目標とするか根源的な争いがあることに注意。

パレート最適、帰結主義的な厚生考え方と相まって、法学的アプローチからは批判がなされるところである。

パレート効率的な資源配分の達成とは、「ある」社会的厚生関数＝各人の厚生を「何らかの関数で」集計したものを最大化することとして記述できる。林が確認するように、効率的資源配分は、「ある」厚生加重について加重的社会（的）厚生関数の最大化解であり、初期配分とは独立に何らかの倫理的意味合いを持つ社会厚生関数が初めに与えられた上でそれを最大化しているのではなく、初期配分を所与としてそれに対応すべく厚生加重を調整した上で最大化していると考えられる。この倫理的なテーマこそが、法と経済学の衝突点の一つとなる¹⁹⁷。

ただし、経済学の側の理論の深化も進んでいる。社会的厚生関数の考え方は複数生まれしており、最も不遇な者の効用の最大化を目指し、基本財供給を優先するロールズ、各人の積を最大化するナッシュ、潜在能力（capability）の発揮を条件とするセン、サンデルらのコミュニタリアニズム等、単純に帰結主義的ではないアプローチも数多く存在している。ただし、CPRC 初代所長でもある鈴木も指摘するように、代表的な競争法の教科書にあっても、厚生主義への批判的なスタンスに触れるようなところまでは至っていない¹⁹⁸。

このような非厚生主義的な考え方に対し、常木や Kaplow and Shavell らは、必然的にパレート包摂性との矛盾を来すことから、機会の保障など公平性等を考慮要素に入れること自体を問題視している¹⁹⁹ほか、例えばセンにおいても、最終的には帰結主義的な性格の強い議論が展開されている（「包括的結果」（comprehensive outcomes））を提唱²⁰⁰。実証的検討はまだ緒についたばかりであるが、注目していくべきである。

他方、これらを法学の観点から捉える論考は、経済的なアプローチ（economic approach）が進んでいる一方、「間隙」（hiatus）が生じていると指摘されている²⁰¹。EU競争法の執行においては、経済分析が法的判断の中核だとされておきながら、当局の経済分析をそのまま受け入れることが多い等、司法審査が著しく軽い位置付けとなっていることが批判の対象となっている。また、「消費者の保護よりも、競争者が公平な条件（on equal terms）であることを目指している」との批判²⁰²があるほか、「競争の保護というならば、どの企業であっても、その経済状況の改善が当然にして競争を阻害するという前提を置くのではなく、非効率な企業が生き延びたり、市場支配力を増したりすることを抑止することを目指す

¹⁹⁷ 林（2012），53頁。

¹⁹⁸ 鈴木（2004）。

¹⁹⁹ 常木（2012），Kaplow and Shavell（2002）。

²⁰⁰ Sen（2009）。

²⁰¹ De Cecco（2013），p.32以下。

²⁰² Fox（2001）。

すべき」との主張がなされている²⁰³。「法の経済分析」を受け入れる側において、更なる議論の深化が必要な証左ともいえよう。

この深化の淵源ともなるべき、規範論的な位置付けを検討する識者からは、「競争の自由」等、欧州でしばしば「競争の保護ではなく競争者の保護である」との批判の源流ともなるオルドー・リベラル (Ordo-Liberal) を背景に語られる権利論的なアプローチは、定言命法 (categorical imperative) の世界とされているために、厚生最大化アプローチと議論のすれ違いを生んでいるが、憲法レベルの議論にこの争いを持ち込むのではなく、仮言命法 (hypothetical imperative) の世界で実現を目指すならば、経済的アプローチとの同居も図れるのではないかと、との考えも提起されている²⁰⁴。川瀆は、同様の視点に立ち、消費者厚生等の帰結主義的な目的を達成するためには、競い合いの過程としての競争の保護という視点が重要であるとし、この観点からの一次的接近なしには、厚生評価を行うことも難しいと論じている²⁰⁵。

しかし、経済学の観点を貫くとすると、厚生関数で扱える形に帰着させなくてはならないという問題がある。法と経済学をめぐる本質論点の一つであるが、補助が競争に与える影響を把握するに当たって、経済分析を経る場合には、経済分析の捉え方・射程を提示する必要があるだろう²⁰⁶。

5 比較衡量に当たっての公共サービスの要素

実際の比較衡量の際には、「競争歪曲」の“外側”で法的判断に持ち込む場合も多い²⁰⁷。しかし、この領域においても、経済学的アプローチの差異が色濃く現れる場合がある。

EUでは、TFEU 106 条 2 項に規定する一般的経済利益 (EUにおける公共サービスの要素を指す) の提供に係る国家補助については、107 条に規定する経済的判断よりは幅広い判断を可能としていることから、欧州委員会の裁量の範囲内にて、様々な価値を視野に

²⁰³ Ahlborn and Berg (2003)。

²⁰⁴ Vanberg (2011)。川瀆は、権利論的な観点による制約が、かえって (社会的) 厚生の上昇に資するという議論の可能性にも言及する (川瀆 (2012))

²⁰⁵ 川瀆 (2012)。

²⁰⁶ 宍戸・常木 (2004)。

²⁰⁷ 我が国の独占禁止法においては、例えば白石が整理するように、「競争の実質的制限」の定義の中に「公共の利益」を読み込む解釈や、あるいは「公共の利益に反して」をその外側に位置付ける解釈がある (白石 (2012) 84 頁以下、菅久 (2013) 34 頁等)。EU法においては、競争とその他の価値が並列する構造となっているため、「競争」の中での判断と、「競争」の外での判断の両方が存在している (環境を例とした当てはめにつき、市川 (2009))。

入れた比較衡量が行われている²⁰⁸。

ただし、このような比較衡量において、非経済的価値が提示されていればそれによしという簡単なものとはなっていない。欧州における学説に目を向けると、国家補助規制に対する経済分析適用の第一人者である Nicolaidis は、OFT リポートに近い立場を取り、経済学的アプローチを徹底し、国家補助の分野にEU競争法を厳しく適用していく旨訴えている²⁰⁹。一方、Baquero Cruz は、柔軟性の乏しい、厳格な競争テストを批判し、競争は共同体の多様な価値の一つとして考えるべきであると主張し²¹⁰、Ross は、アムステルダム条約で追加された、EUと加盟国の共同管轄の下で一般的経済利益を尊重する現 TFEU 14 条の規定の挿入は、経済的な尺度から価値の判断へと“決定的な方法論の転換”をもたらしたと捉えている²¹¹。加えて、Heimler and Jenny は、モラルハザード等の対処として競争への影響の除去の視点でのみ対応すること自体に対し懸念を示している²¹²。

このような議論は、我が国の事例においても、独占禁止法違反を否定する際に主張される正当化理由等において観察できるものである。加えて、本共同研究の検討対象の事業再生支援事例を挙げれば、企業再生支援機構の「支援決定基準」では、目的規定の中に「(地域の) 事業者の公正かつ自由な競争を阻害することがないように」という訓示的規定があり、これで対処しているようにみえる。しかし、企業再生支援機構が公表している事例集においては、「機構の支援意義」等の項目が設けられており、例えば、JAL については「巨額の運転資金が必要」「財務状況を逼迫」等のファイナンス状況に加え、「日本最大の航空事業者で、海外及び国内において多数の国・都市に運航するネットワークを運営しており、社会インフラの一翼を担う公共交通機関である」と明記され、ウィルコムについては「主力の PHS 事業は地域における重要な通信手段の一つで、契約者の日常生活を支えるとともに、医療・介護・防災面からも必要不可欠な社会インフラであり、高い公共性を有する」と記されている²¹³。また、企業再生支援機構を地域経済活性化支援機構に改組する法律案が内閣府から国会に提出され、平成 25 年 3 月 18 日に成立したところ、法目的を雇用機会の確保等を通じた地域経済活性化に明確化するものであり、同じ文脈で理解することが可

²⁰⁸ De Cecco (2013) , p.50 以下。

²⁰⁹ Nicolaidis (2003) 。

²¹⁰ Baquero Cruz (2002) 。

²¹¹ Ross (2000) 。

²¹² Heimler and Jenny (2012) 。

²¹³ 後者は支援決定時に同種の「意義」が明記されたが、JAL の事案では記述されていない。この点は、国土交通省におけるヒアリングでも示された（「日本航空の再生支援における会社更生手続の活用と公平な競争」2013 年 2 月 14 日「公的支援に関する競争政策検討小委員会」）。同資料のタイトルに示され、内容に記述されているように「破綻企業に再チャレンジの機会を与える社会経済的な意味」等、純競争的な観点ではない「公平」への考慮が観察される。

能とも考えられる²¹⁴。

競争という価値の中で効率性の観点からの比較衡量に入らず、その“外側”で判断する際に、経済的要素をなるべく落とす“絞り”をかけることで、判断時の不透明さを払拭する作業であるとも言えよう。

6 小括

このように、最終的な報告の目的はそれぞれ異なるが、両レポートとも、「競争歪曲」については、公的支援を受けた企業の行動の変化（及びそれをもたらす市場構造の変化）に関わる“インセンティブ”に着目しており、この点を通じて、一般競争法との理論的接合を図っているのが分かる。

OFT レポートは、あくまでその目的を、事前の公的支援付与の認可スキームに競争政策的観点を追加することに置いていることから、具体的な比較衡量の手法等にまで踏み込むものとはなっておらず、一般的競争法と同様の文脈で思考すべきことを提起するにとどまる²¹⁵。他方、欧州委員会は、国家補助規制の“現代化”の文脈の中、踏み込んだ判断基準の定立を目指しており、TFEU107条3項に当たっての基準として、競争上の弊害との比較衡量を最終的に行う方策まで提起するに至っている。

ただし、非経済的な価値を目的とする政策も多く、明確に割り切れる尺度が提示されているわけではない。

いみじくも、第4節で「法と経済学」による規範的な議論が提起したように、国家がどこまで、どのように競争秩序に対してコミットするかは、すぐれて憲法論的なテーマでもある。EEC条約にその淵源を持つEU競争法においては、「競争歪曲」なき市場は、憲法上も保障されたものである²¹⁶。ただし、その内容の理解は様々であり、複数の価値が並列する伝統があり、効率性のみならず、経済的自由、市場統合、産業政策上の目標等も守るべき価値として掲げられているだけでなく、オールド・リベラル的な、国家による市場における責任ある個人の自由を守るという考え方²¹⁷と相まって、単純な理解を許さない状況となっている。

²¹⁴ 第183回通常国会・株式会社企業再生支援機構法の一部を改正する法律案
<http://www.cao.go.jp/houan/183/index.html>

²¹⁵ この後、個別論点に踏み込んだレポートは出されたが、ここでは対象としない。

²¹⁶ それをどのように保護するか、積極的な措置を認めるかはまた別の議論である。

²¹⁷ Parret (2012)。

では、我が国においては、そもそも、憲法は一定の価値観に基づく特定の経済秩序を選択しているのであろうか²¹⁸。その担保しようとする経済秩序に応じて、競争当局がその範疇とすべき、国家補助規制の適用範囲、規制の遵守確保のための方策は、異なってくると考えられる。石川は、「〈競争秩序〉への選択は白紙」として「経済政策的中立性」を主張するが、他方、経済法秩序のグローバル化（例えば、公序としての^{スリットレド}営業の自由）の中で「グローバル化を支えるコミュニケーション秩序のメンテナンス」をどう考えるかとの問題提起もなされている²¹⁹。また、中島は、憲法により適合的な「競争秩序」と「生活利益秩序」を構想することはできるかもしれない、としている²²⁰。

営業の自由論争以後、この点についての議論は必ずしも深まっていないと言える。「競争なくして成長なし」と公正取引委員会委員長が国会で答弁する際²²¹、これは“経済憲法”の原則と考えるべきなのか、一産業政策として考えるべきなのか。

個別の事案に対する判断尺度は、日々の当局の活動にとって必須のものであり、その中での首尾一貫性は非常に重要である。他方、一般的な法的思考に従い、向かうべき秩序をも視野に入れる際には、本論のように、“競争”を中心とした様々な価値に、様々な観点から目配りをするのが欠かせないと考えられる。

Petit が適切にまとめたように、いみじくも現在、世界の競争法コミュニティにおいて、競争法の目的をどのように考えるか、という本質的なテーマが議論の俎上にある²²²。迂遠なようではあるが、世界が急速に狭まり、ICN 等の活動が重視される状況下においては、比較法検討の前提としても、このような根本的な問いかけもまた重要であると考えられる。そしてこのようなテーマは、CPRC のような、学術と実務の架橋的組織に課せられた使命ではないだろうか。

【参考文献】

石川健治「営業の自由とその規制」『憲法の争点』有斐閣、2008年、148頁。

市川芳治「英国競争当局から見た EC 国家補助スキームの展望～英公正取引庁（OFT）レポート『公的補助』から～」『国際商事法務』Vol.33, No.8（未公開）。

市川芳治「環境政策と EU 競争法－“現代化”（Modernisation）の文脈から－」『日本 EU 学会年報』29号、2009年。

井上典之「競争制限・国家独占と規制の首尾一貫性－経済活動に関する規制と比例原

²¹⁸ 総括的な議論として、井上（2011）。

²¹⁹ 石川（2003）。

²²⁰ 中島（2010）。

²²¹ 衆議院経済産業委員会（平成23年4月27日）。

²²² Petit（2013）。

則」『季刊企業と法創造』7巻5号, 2011年, 37頁。

川濱昇「市場をめぐる法と政策」『ポスト構造改革における市場と社会の新たな秩序形成—自由と共同性の法システム—』2012年, 11頁。

白石忠志「公的支援と競争政策」『ジュリスト』No.1401, 2010年, 47頁。

白石忠志『独禁法講義〔第3版〕』有斐閣, 2005年。

白石忠志『独禁法講義〔第6版〕』有斐閣, 2012年。

宍戸善一・常木淳『法と経済学—企業関連法のミクロ経済学的考察』有斐閣, 2004年。

菅久修一(編)『独占禁止法』商事法務, 2013年。

鈴木興太郎「競争の機能の評価と競争政策の設計—ジョン・リチャード・ヒックスの非厚生主義宣言—」『早稲田政治経済学雑誌』Vol.356, 2004年, 16頁。

常木淳『法理学と経済学—規範的「法と経済学」の再定位』勁草書房, 2008年。

常木淳『「法と経済学」による公共政策分析』岩波書店, 2012年。

中島徹「財産権は市民的自由か」『法律時報』82巻5号, 2010年。

林貴志『マクロ経済学—動学的一般均衡理論入門』ミネルヴァ書房, 2012年

Ahlborn, Christian and Berg, Claudia Berg, 'Can State Aid Control Learn from Antitrust? The Need for a Greater Role for Competition Analysis under the State Aid Rules' *The Law of State Aid in the European Union*, Oxford University Press, 2003.

Baquero Cruz, Julio, *Between Competition and Free Movement: The Economic Constitutional Law of the European Community*, Hart Publishing, 2002.

Claici, Adina, *Economic analysis in EU State Aid Control*, 2012 Barcelona GSE Regulation and Competition Seminars, 3 February, 2012.

Friederiszik, Hans W., et al. 'European State Aid Control: An Economic Framework', *Handbook of Antitrust Economics*, MIT Press, 2008, p.625

Jacobs, F. G., 'Introduction' *The Law of State Aid in the European Union* (Edited by Biondi, Andrea, Eechout, Piet and Flynn, James), Oxford University Press, 2004.

De Cecco, Francesco, *State Aid and the European Economic Constitution*, North America: Hart Publishing, 2013.

Evans, Lowri and Nyssens, Harold, *Economics in state aid: soon as routine as dentistry?*, Lisbon Conference on Competition Law and Economic, 2007.

Fox, Eleanor M., 'State Aids Control and the Distortion of Competition - Unbundling Distortion' *International Antitrust Law & Policy: Fordham Corporate Law 2001*, Kluwer, 2001, p.91.

Heimler, Alberto and Jennym Frederic, 'The limitations of European Union control of state aid' (2012) 28(2) Oxford Review of Economic Policy, p.347.

Kaplow, Louis and Shavell, Steven, Fairness versus Welfare, Harvard University Press, 2002.

Nicolaides, Phedon, 'Compensation for Public Service Obligations: The Floodgates of State Aid?' (2003) 24(11) European Competition Law Review, p.561.

Nicolaides, Phedon, et al., State Aid Policy in the European Community: Principles and Practice, Wolters Kluwer, 2008.

Parret, Laura, 'The multiple personalities of EU competition law: time for a comprehensive debate on its objectives' Goals of Competition Law, Edward Elgar, 2012, p.61.

Petit, Nicolas, New Challenges for 21st Century Competition Authorities, SSRN, 2013.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2207886

Ross, Malcom, 'Article 16 E.C. and services of general interest: from derogation to obligation?' (2000) 25(1) European Law Review, p.22

Sen, Amartya, The Idea of Justice, Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

Vanberg, Viktor J., 'Consumer welfare, total welfare and economic freedom – on the normative foundations of competition policy' Competition Policy and the Economic Approach – Foundations and Limitations, Edward Elgar, 2011, p.44.

(報告書等)

企業再生支援機構「再生支援案件 事例集」2012年11月。

Office of Fair Trading (OFT), Public Subsidies, OFT 750, 2004。

公正取引委員会競争政策研究センター (CPRC)「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 –」(CR 01-12), 2012年。