

金融危機・事業再生と公的支援規制

しらいしただし
白石忠志

要 旨

本稿は、経営が悪化した事業者に対して国などが公的再生支援をおこなう際の競争政策の観点からの規制について、その一端を垣間みようとするものである。具体的には、この分野について突出した発展をみせている EU の State aid 規制について基本構造を確認し、日本の現状をみたあと、EU の 2 つの状況をやや詳細にみる。第 1 は、金融機関に対する公的再生支援の規制である。金融危機の直後における状況を表す 2008 年銀行コミュニケーションを詳細にみたあと、その総括である 2011 年ワーキングペーパーおよび 2013 年銀行コミュニケーションを概観する。第 2 は、非金融機関に対する公的再生支援の規制であり、State aid 規制の現代化の成果である 2014 年救済支援・事業再生支援に関するガイドライン (R&R ガイドライン) を詳細にみる。この作業によって、金融機関の公的再生支援においては金融システムの安定の要請が前面に出され、公的再生支援に対する規制が相対的に緩いとされる状況はあるものの、具体的内容をみるに、非金融機関の公的再生支援に対する規制とさほど大きな違いはないようにも感じられ、違いがあるとしても程度問題にとどまるようにみられることが明らかとなる。

キーワード： 独占禁止法、競争法、公的支援、公的再生支援、State aid、EU、competition law

.....
本稿は、筆者が日本銀行金融研究所客員研究員の期間に行った研究をまとめたものである。本稿に示されている意見は、筆者個人に属し、日本銀行の公式見解を示すものではない。なお、本稿の作成に当たっては金融研究所スタッフ等より有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝したい。ただし、ありうべき誤りはすべて筆者個人に属する。

白石忠志 東京大学大学院法学政治学研究科教授 (E-mail: info_stjp@me.com)

1. 本稿の目的

本稿は、経営が悪化した事業者に対して国などが公的支援をおこなう際の競争政策の観点からの規制について、その一端を垣間みようとするものである。

EUでは、加盟国が民間企業などに対しておこなう公的支援について、その支援によって競争歪曲が発生し、それに正当化理由がない場合には、当該公的支援を禁止できる、という規制を置いている。加盟国による支援は「State aid」と呼ばれる。それを規制しようとする State aid 規制は、業績不振企業の事業再生支援だけを対象とするわけではないが、事業再生支援は市場から退出するはずの事業者を市場にとどまらせるという意味で資源配分の効率性に反する傾向が強いと理解されることが多い。そのような観点から、事業再生支援は競争政策の観点からみた場合のひとつの大きな課題分野と位置づけられ、ガイドラインが策定され、多数の事例が生み出されている。

日本には State aid 規制のような具体的な規制は存在しないが、日本航空（JAL）に対する公的支援が「成功」し、かえって競争者からの反発を招くなどしたことをきっかけとして、EUの State aid 規制への注目が高まり、公的支援に対する競争政策の観点からの規制のあり方について種々の議論がなされるに至っている。

2008年のリーマンショックを中心とする金融危機は、改めてここで紹介するまでもない出来事であったが、EUにおいては、この金融危機の際に State aid 規制が一定の役割を果たした。そしてそこでは、金融システムの安定という価値が、競争政策との関係での調整を念頭に置きつつ、重視された。

そうしたところ、EUの State aid 規制は、2013年後半以降の時期において、新たに整理し直された枠組みがその姿を現しつつある状態にある。金融機関に特化した銀行コミュニケーションが2013年8月1日から施行されるものとして全面改定され、救済支援・事業再生支援に関するガイドライン（R&Rガイドライン）が2014年7月に公表され、2014年8月1日から施行されるなどしている。

そこで本稿は、EUの State aid 規制について、その基本構造を確認したあと、金融危機・事業再生との関係を明らかにし、その背後にどのような考え方があるのかを抽出して、今後の研究の発展のきっかけとなるようなものとしていたいと考えている¹。

.....
1 EUの State aid 規制の全体像について研究した日本語の先行業績として、市川 [2006]、白石 [2010]、公正取引委員会競争政策研究センター [2012]、公正取引委員会競争政策研究センター [2013]、などがある。金融危機に際しての State aid 規制について研究した日本語の先行業績として、多田 [2011] などがある。これらの先行業績は、公表時期の制約により、2013年後半以降に公表された資料を盛り込んでいない。

2. EU の State aid 規制の概要

(1) 総説

TFEU (The Treaty on the Functioning of the European Union) は、第7編第1章「競争に関するルール (Rules on Competition)」中、その第1節として「事業者に適用されるルール (Rules Applying to Undertakings)」という節を置いたあと²、第2節として「加盟国によっておこなわれる支援 (Aids Granted by States)」という節を置いている。

第2節の先頭に、State aid 規制にとって最も中核となる 107 条が置かれて違反の範囲を規定し、108 条・109 条がエンフォースメントを規定する。

以下では、107 条を 1 項と 3 項とに分けて概説し、次いでエンフォースメントに関する 108 条・109 条を簡単にみる^{3,4}。

(2) TFEU107 条 1 項

107 条は、State aid の規制要件を定めている。

まず、107 条 1 項は、そこに定めた要件を満たすような支援は、EU 域内市場の理念に合致しない、とする。

Article 107

1. Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall,

2 このなかに、通常の競争法において頻出する 101 条や 102 条が含まれる。

3 State aid 規制に関連する条約・規則・ガイドラインなどを集めた法令集が、欧州委員会競争総局 (DG Competition) ウェブサイト内の「State aid」>「Legislation」>「Compilation of State aid rules」に掲げられている。

4 State aid 規制だけでなく、欧州レベルの競争法は、2009 年から施行されたリスボン条約によって、「EC」の枠組みから「EU」の枠組みに移行し、条名や組織名称の変更などがおこなわれた。なお、TFEU とは別に、「EU 条約」と呼ぶべきものが存在する (The Treaty on European Union)。以下では、原則として、リスボン条約施行前の事象を紹介する場合にも、施行後の呼称を用いる。多くの英語文献も、そのような流儀を採用している。また、本稿に登場する条文は原則としていずれも TFEU のものであるから、特に断らず単に「〇〇条」と表記した場合には、「TFEU 〇〇条」であることとする。

in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.

第 107 条

1 この条約 (TFEU) 又は EU 条約 (TEU)⁵ に別段の規定のない限り、加盟国によって又は加盟国の施設等を用いてその他のいかなる形態によるものであるかを問わずおこなわれる支援であって、特定の事業者又は特定の商品若しくは役務の生産を優遇することにより競争を歪曲し又は歪曲のおそれをもたらすものは、加盟国間の取引に影響を与える場合には、域内市場の理念に合致しない。

107 条 1 項の要件を大雑把に整理するなら、①加盟国による支援 (State aid) であること⁶、②競争の歪曲またはそのおそれがあること、③特定の事業者または特定の商品役務の生産に向けられたものであること、④加盟国間取引に影響があること、である。

①の State aid に該当するか否かが、実は大問題であり、長大なガイドラインも用意されているのであるが⁷、本稿では、今後の課題とし、その先に進むこととしたい。

②の競争歪曲 (のおそれ) は、101 条以下の事業者に適用される競争法ルール of 感覚でいけば、最も議論的となりそうにもみえるが、State aid 規制においては、競争歪曲 (のおそれ) は、些か形式的に、満たすと判断されるようであり、少なくとも本稿の課題に関する諸資料においては、これを正面から詳細に論ずる構えはみられない。競争歪曲 (のおそれ) とは、事業者に適用される競争法ルール of 言葉でいえば、価格・品質等の競争変数が左右される状態までは必要なく、むしろ不正手段における競争への弊害に近いもの、と受け止めたほうがよいであろう。競争歪曲 (のおそれ) は当然に満たすとしたうえで、それを打ち消して余りある正当化理由を示すことが 3 項によって求められ、更には問題解消措置⁸ が求められる、とみて

5 TFEU における「the Treaties」はこれらの 2 つの条約を指す (1 条 2 項で定義)。

6 このように、State aid 規制は加盟国 (Member State) による支援を対象としている。State aid 規制に関する公的な文献のほとんどすべてが「State」の「S」を常に大文字で表記しているのは、その趣旨を含んでいるように思われる。State aid は「国家補助」と訳されることが多いが、「State」に「加盟国」という意味が含まれていることを示す的確な訳語があれば、なおよいように思われる。

7 State aid の概念に関するガイドラインの案 (Draft Commission Notice on the notion of State aid pursuant to Article 107(1) TFEU) が、2014 年 1 月 17 日に公表されている。

8 競争歪曲を解消する措置は、これまで、「compensatory measures」と呼ばれ、これが日本語では「代償措置」などと訳されることが多かったが、2014 年 R&R ガイドラインでは、競争歪曲を解消する措置、という程度の条文に即した呼称に改められている。この点については、支援を受けることができなかった競争者に着目するというより、競争そのものに着目しようとする欧州委員会の姿勢を

おくのが、観察のベースとしては、ちょうどよいように思われる。

③は、少なくとも本稿の課題においてはほぼ常に満たし、④も、State aid によって EU 域内の加盟国国境を越えた相互参入が阻害されることが懸念されているわけであって、当然に満たすことが前提とされているとあってよい。

107 条 1 項の明文には示されていないが、108 条 4 項に基づく理事会の授権を受けた「de minimis」に関する欧州委員会規則により、同規則の要件を満たす小規模の支援は 107 条 1 項には該当しないこととされている⁹。

前記のように、ある支援が 107 条 1 項を満たすとされても直ちに 107 条違反であるとは限らず、2 項・3 項で例外的に許容される場合がある。

(3) TFEU107 条 3 項

イ. 総説

107 条 2 項・3 項によれば、1 項に該当する支援のうちいくつかのものは EU 市場の理念に合致する。つまり、2 項・3 項は、1 項に対する例外を定めた適用除外規定である¹⁰。2 項は、社会的性格をもつものや自然災害による被害の救済などを対象としており、その要件を満たせば必ず例外とされる (shall be)。それに対して 3 項は、それ以外の支援を対象としており、その要件を満たせば例外とされる場合がある (may be)。2 項・3 項による例外とは認められないことを指して、以下では便宜上、「107 条違反」と呼ぶ。

事業再生のための支援は、通常は 3 項で論ぜられる。具体的には、金融危機を踏まえた金融機関への支援の場合には後記の 3 項 (b)、非金融機関への支援の場合には後記の 3 項 (c)、が適用される。このように適用規定を分けても、3 項に該当し適用除外を受けるという法的効果には違いがない。したがって、推測であるが、このように適用規定を分けることによって、後にみるように、金融機関には金融システム安定という観点から若干特別の扱いをすることを正当化し、あるいは象徴させ

象徴させようとするためのものである、という、競争法の法諺を彷彿とさせる説明がなされている。Explanatory Note, “Draft guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty,” 5. (この文書は、2013 年 11 月 5 日に R&R ガイドライン案が公表された際にあわせて公表されたものである。)

9 Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid.

10 規制の可能性のある範囲を 1 項で広く捉え、後続の項で絞る、という構造は、事業者の共同行為に関する競争法ルールを規定した 101 条と共通するものであり、101 条 3 項や 107 条 2 項・3 項は、便宜上、適用除外と呼んでよいであろう。日本の EU 競争法文献には、これを「適用免除」と呼ぶものが多いが、日本の法制上確立した用語である「適用除外」を用いると誤解を招き「適用免除」と呼べば的確であるという事情は特に見当たらないので、本稿では法的議論における正統的な用語である「適用除外」を用いることとする。

ているのではないか、とも思われる。

3 項による適用除外には、一括適用除外規則¹¹ に該当することにより自動的に適用除外となる場合と、個別の適用除外決定による場合とがあるが、経営の悪化した事業者の事業再生については、一括適用除外規則は適用されず、専ら個別の適用除外決定が用いられることになる¹²。

ロ. TFEU107 条 3 項 (b)

107 条 3 項は、まず柱書で、次のように規定する。

3. The following may be considered to be compatible with the internal market:

3 以下に掲げるものは、域内市場の理念に合致するものと考えられる場合がある。

そのうえで、3 項 (b) は、次のように規定している。

(b) aid to promote the execution of an important project of common European interest or to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State;

(b) 欧州の共通の利益に係る重要なプロジェクトの実施を促進し又は加盟国における経済の深刻な混乱を是正するための支援

これが、金融危機を踏まえた金融機関への支援について適用される規定である。

ハ. TFEU107 条 3 項 (c)

また、107 条 3 項は、(c) において、次のような場合にも適用除外となるときがあると規定しており、これが、非金融機関に対する事業再生支援において念頭に置かれる条文である。

.....
11 長期間にわたり通用していた一括適用除外規則は、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) であるが、2014 年に全部改正されている。Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty.

12 2008 年一括適用除外規則 1 条 6 項 (c)、2014 年一括適用除外規則 1 条 4 項 (c)。その根拠としては、経営の悪化した事業者の事業再生については専ら R&R ガイドライン (後記) の詳細な規範が適用されるべきであり、一括適用除外規則が重複適用されることによる規制の迂回を避ける必要がある、ということが一貫して掲げられている (2008 年一括適用除外規則前文 15、2014 年一括適用除外規則前文 14)。

(c) aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest;

(c) 特定の経済活動又は特定の経済地域の発展を促進する支援。ただし、そのような支援が共通利益に反する程度までに取引条件に悪影響を与える場合を除く。

(4) TFEU108条・109条

108条は、107条のエンフォースメントについて定めている。

まず、107条1項の要件を満たす State aid は、加盟国から欧州委員会に届け出られなければならない。欧州委員会は、通知された State aid が107条違反だと考えた場合には、遅滞なく108条2項の手続をとらなければならない（以上、108条3項）。

108条2項によれば、手続の概略は以下のとおりである。欧州委員会は、まず、利害関係者の意見を募集する。そのうえで、107条違反だという結論に達したならば、欧州委員会は、当該加盟国が、支援の取りやめ、または、支援内容の変更、の措置をとるべきことを決定する¹³。

109条は、107条および108条による欧州委員会の規制について、理事会が規則を制定することができることを規定している。

以上のような欧州委員会の手続を補足し、または並行・独立して、加盟国国内裁判所におけるエンフォースメントも重要だとされている。それには、既になされた支援を支援対象者（「beneficiary」または「recipient」と呼ばれる）が返還することや、支援対象者の競争者等に生じた損害を賠償することなどが含まれ、そこには当然、競争者等による民事訴訟が含まれる¹⁴。

欧州委員会の決定に対する不服や、加盟国国内裁判所からの法的見解の照会に対しては、EUの裁判所が対応する。

.....
13 このほか、加盟国が理事会（The Council）に申し立てて107条違反でない旨の決定を得るという例外的な手続が規定されている（108条2項）。

14 Commission notice on the enforcement of State aid law by national courts (2009/C 85/01) は、加盟国国内裁判所の裁判官や関係当事者・弁護士に期待される役割について欧州委員会がまとめたものである。

(5) 小括

違反要件とエンフォースメントは車の両輪であり、ここまでみてきた両輪を全体として眺めると、以下のような像が浮かんでくる。

まず、107条3項で例外とされる場合がある（may be）と書いたが、その「may be」の本質は、欧州委員会に与えられた裁量であろう。

そうすると、107条1項は、加盟国が欧州委員会に通知すべき「State aid」の範囲を定める要件であると同時に、上記の欧州委員会の裁量的判断の対象となる範囲を定める要件だということになる。つまり、107条1項は欧州委員会の権限の範囲を定めているのである。107条1項に該当することが、直ちに107条違反を意味するわけではない。101条をめぐる議論と、似た構造である。

以上で、State aid 規制の骨子を見終わった。以下では、まず日本での最近の議論をみたあと、2008年以後の金融危機に対応した State aid 規制と、2013年以降において成果が形をなしつつある State aid 規制の現代化の動きとをみながら、冒頭で述べた本稿の課題を検討することとする。

3. 日本での若干の動き

(1) JAL の事業再生支援に関する議論

日本においても、EU の State aid 規制の存在を意識し、日本の状況に照らしながらその内容を紹介する研究が存在した。

また、預金保険法による銀行への公的支援については、詳細な法令の枠組みが存在し、そのなかで、一定の競争政策的な配慮もおこなわれてきたようである¹⁵。

しかし、日本における注目の高まりは、やはり、JAL に対する 2010 年からの事業再生支援が JAL のためには成功を収め、2年後の 2012 年 9 月には再上場を果たすという、いわゆる V 字回復を遂げたことによって、急激に起きたものといえよう。この機会に、JAL にとって最大の競争者である全日本空輸（ANA）がこのような再生の仕組みについて批判的な議論を展開したことは随所にその記録が残ってい

.....
15 後記(3)の「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会」における提出資料である、金融庁「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会資料」（平成 26 年 9 月 10 日）が詳細な情報をまとめており有益である。この分野の場合は、公的支援に関する法律（預金保険法）と事業規制に関する法律（銀行法）の両面において同じ行政機関（金融庁）が一定の権限を持っており、競争政策的配慮を実効的におこないやすい前提がもともと存在するという特徴があるように思われる。

る公知の事柄であり、これにまつわる多方面からの議論が政策課題に発展した¹⁶。

(2) 議員立法の法案

イ. 内容

以上のような JAL 問題をきっかけとして、しかし更に一般的な枠組みを提唱する法案が 2013 年 11 月に国会に提出されている¹⁷。

この法案は、法案 2 条において「公的資金による事業再生支援」という言葉を定義し、この言葉を軸に規定をしている。

法案 3 条は、「公的資金による事業再生支援」は競争への影響が事業再生支援の目的との関係で必要最小限のものとなるようなものとしなければならない、との「基本原則」を掲げている。

法案 4 条は、以上のような基本原則が守られるようにするため、公取委が、「公的資金による事業再生支援の当該競争条件に対する影響の評価の方法、当該影響を緩和することに資する方策等に関し、事業再生支援法人及び関係行政機関の長が勧案すべき基本的事項に関する指針を策定するものとする。」と規定する。「事業再生支援法人」とは、法案 2 条 3 項によれば、公的資金による事業再生支援をおこなう場合における政府出資法人をいう（「政府出資法人」の定義は法案 2 条 1 項）。

「事業再生支援法人」は、支援をおこなうに際し、公取委の指針を勧案するものとされている（法案 5 条）。

「関係行政機関の長」は、関連して処分等をおこなうに際し、公取委の指針を勧案するものとされている（法案 6 条）。

公取委は、「事業再生支援法人」や「関係行政機関の長」の行為が公取委の指針に照らし適切でなく、競争への影響が大きいときは、これらのものに対し、「通知」をおこなうことができ（法案 7 条 1 項）、その際には通知した内容を公表しなければ

.....
16 この議論については数多くの文献があるが、状況をまとめたひとつの文書として、「交通政策審議会航空分科会公的支援に関する競争政策検討小委員会報告書」（2013 年 5 月 23 日公表）があり、ここではこれに触れるにとどめる。そこでは、JAL の事業再生に関する公的支援の状況などが跡づけられ、航空業界において同種の問題が今後も起こり得ることを指摘し、EU の State aid 規制も簡潔に紹介され、基本的には State aid 規制の考え方を基軸として今後に向けた考え方を簡潔に示した。もっとも、その最後の部分では、事業再生に対する公的支援の競争政策の観点からの規制というのは航空業界だけに限られない産業横断的な課題であることを指摘し、検討を深めることを求めている。日本における議論のきっかけとなった事象をまとめ、産業横断的な議論への橋渡しをした文書であると位置づけることができる。

17 「公的資金再生事業者と同種の業務を営む事業者との対等な競争条件の確保に関する法律案」（第 185 回国会衆議第 4 号、議案提出者：塩崎恭久議員ほか 4 名）。2014 年 11 月の衆議院解散の際に廃案となった。この法案の作成の過程での検討の背景等は、塩崎恭久議員のウェブサイトを探索することで多数得ることができる。

ばならない（法案7条2項）、とされている¹⁸。

ロ. 若干の検討

EUのState aid規制は、事業再生支援だけに限ったものではないが、この法案は、事業再生支援だけに対象を限定していた。この法案の背景に前記のJAL問題があり、そこで問題となったのは事業再生支援であったので、まずはそこから、という発想によるところがあったものと推測される。前記のように、公的支援のなかでは事業再生支援が最も競争への影響を与えやすいとされており、この法案が事業再生支援に絞っていたことは、その点から理解することも可能である。

「基本原則」、すなわち、競争への影響が事業再生支援の目的との関係で必要最小限のものとなるようなものとするという考え方は、EUのState aid規制でも常にいわれることであり、また、日本でも馴染みのある通常の競争法における正当化理由について常にいわれることでもある。

この法案の検討過程からもみてとれるように、この法案においてもEUのState aid規制の考え方が参考とされており、State aid規制について検討する足場を確保することの重要性が日本においても高まっていることがわかる¹⁹。

この法案では、EUのState aid規制のように、欧州委員会に届出がおこなわれ欧州委員会が事前に承認の有無を決定する、というハードな枠組みとせず、公取委による指針の作成、「事業再生支援法人」や「関係行政機関の長」による勘案、逸脱的事例がある場合の公取委による「通知」と「公表」、という相対的にソフトな仕組みを提唱していた。公的支援に対する競争政策の観点からの規制が必ずしも根付いているわけではない日本においては、最初の提案としてはこれが現実的であるのかもしれない。

.....
18 通知を受けた「事業再生支援法人」や「関係行政機関の長」は、必要な措置を講じることができ（法案7条3項）、それについて公取委に通知しなければならないが（法案7条4項）、その内容の公表については規定がない。

19 EUのState aid規制の存在意義を相対化しようとする観点からは、EUには加盟国間の障壁を取り払って単一市場を達成しようとする政策目的があるので日本にとっての参考とはならない、という旨の指摘がされることが多い。他方で、EUのState aid規制の目的がEUに特殊の単一市場達成のためだけのものであると断言することもできず、健全な競争的市場の実現という他の法域とも共通する一般的な政策目的も含んでいることは否めないように思われる。それとの関係では、例えば、前記注7のState aidの概念に関するガイドライン案ポイント61が、欧州安定メカニズム（ESM：European Stability Mechanism）による支援などEUの機関による支援もState aidに該当し得るとしていることについて、これは、EUのState aid規制は特定加盟国が国境のなかに閉じこもって支援活動をおこない国境外の者を排除することを防止するためだけのものではないことを示すひとつの材料であるという見方もできるかもしれない。もっとも、当該記述に限っていうならば、複数加盟国がEUの機関を道具としながらEU内の特定領域のみを支援することを主に想起しながらState aidに該当するとしているようにもみえ、State aid規制の目的を推し量る根拠としてどれほど有力なものであるかについてはなお留保が必要であるかもしれない。

(3) 「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会」中間取りまとめ

2014年8月から12月まで、内閣府特命担当大臣が開催し公取委事務局経済取引局調整課が庶務を処理する「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会」が開催され、その成果として「中間取りまとめ」が公表された²⁰。そこにおいては、公的再生支援をおこなうにあたって支援機関が競争政策の観点から留意すべき点を盛り込んだ業種横断的のガイドラインを公取委が作成・公表することが適当であるとするなど、この問題に関する特別の法律を制定するか否かとは直接の関係なくおこなない得る種々の事柄が言及されている²¹。

4. 金融危機に対応した State aid 規制

(1) 総説

2008年のリーマンショックに象徴される金融危機については、あらためて本稿でまとめるまでもないであろう。

以下では、その金融危機に際して、EUにおいて State aid 規制がどのように対応したのかをみていくことにする。まずは、それを欧州委員会職員が半ば公式に振り返ったワーキングペーパーに従って概要をみたあと、2008年の銀行コミュニケーションを詳細に紹介し、更に、上記のワーキングペーパーに従って金融危機対応に対する事後的な総括の状況を紹介する²²。

20 競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会「競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会中間取りまとめ」(2014年12月)。公取委ウェブサイトの同月19日の報道発表資料として掲げられている。

21 前記注20の中間取りまとめ第5として「まとめ」があり、その3において「公的再生支援の適切さを確保するための枠組み」がまとめられている。

22 Commission Staff Working Paper, “The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis,” Brussels, 5.10.2011 SEC (2011) 1126 final. 以下では、「2011WP ○頁」などと表記して、該当箇所を示すこととする。

(2) 金融危機対応の概要

リーマンショックがもたらしたパニックと金融メルトダウンへの警戒感から、加盟国は早急に緊急支援策を講ずることになった。このことは、State aid 規制に対する厳しい試練となった。というのは、それらの緊急支援策は、他の加盟国への悪影響を十分に考慮せずにおこなわれ、競争歪曲や金融不安定に対する懸念を生ずる可能性のあるものだったからである²³。

そこで欧州理事会は、2008年10月15日、欧州委員会による State aid 規制の適用を支援する旨を早速表明し、「即時かつ柔軟な支援策の必要性に合致するような形で適用されなければならない」とした²⁴。

欧州委員会は、基本的に、従来からの確立した基準に従って法適用をおこなったが、加盟国経済が深刻に混乱している場合には、107条3項(b)が許容する範囲で基準を緩めざるを得なかった²⁵。

欧州委員会が2008年10月から採用した一時的かつ緊急の State aid 規制は、手続的にはユニークであったものの、基準それ自体は、通常の State aid 規制と大きく異なるものではなかった²⁶。

2008年10月から2009年7月までの間に欧州委員会は4つのコミュニケーションを発出し、銀行の損害賠償への政府保証、資本増強、不良資産処理、事業再生支援、に State aid 規制を適用する際の基本方針を明確化した²⁷。2009年1月には、非金融機関に対する支援に関するコミュニケーションも発出されている²⁸。

そのうち最初に発出された銀行コミュニケーション²⁹は、次のような基本的考え方を提示した。支援の非差別性、支援が明確に言語化され時間・範囲の両面で限定的であること、支援対象者側による応分の負担があること、加盟国の支援の濫用（例えば支援を活用してアグレッシブに事業拡大をおこなうことなど）を禁ずる行動上の制約が規定されていること、などである。銀行コミュニケーションは、金融業界全体の構造調整の必要性や、支援対象者の事業再生の必要性を、既に唱えていた³⁰。

.....
23 2011WP9 頁。

24 2011WP9 頁。

25 2011WP9 頁。

26 2011WP9-10 頁。

27 2011WP10 頁。

28 2011WP10 頁。

29 このコミュニケーションは、銀行よりも広い適用対象をもつものではあるが、欧州委員会が用いている通称に従い、本稿では「銀行コミュニケーション」と呼ぶこととする。

30 2011WP10 頁。

(3) 2008年銀行コミュニケーション

イ. はじめに

以上のように、金融危機に際しての欧州委員会の State aid 規制上の特別な対応策の中核をなすのが、2008年銀行コミュニケーションである³¹。

欧州委員会は、金融機関支援策が加盟国から State aid 規制に基づいて不備なく届け出られ、その計画が以下の条件を満たす場合には、必要であれば24時間以内に許否の決定をおこなう。その根拠条文は、R&R ガイドラインによって通常用いられる107条3項(c) (当時はEC条約87条3項(c))ではなく、107条3項(b) (当時はEC条約87条3項(b))である。

許可の決定がされるための条件は、以下のとおりである。

第1に、支援策の適用対象が国籍によって限定されておらず、単一市場としての機能を保護するに十分な非差別的なアクセスが保障されていること。

第2に、加盟国による支援が、目先の金融危機に対応するために必要最低限の期間に限定されており、事後において状況が改善された段階となったならば支援計画が見直され調整されあるいは終了することとなっていること。

第3に、支援の内容が明確かつ限定的に定義されており、金融危機の対応に必要な単位のものとなっていて、株主等が不正な利益を得るようなものとなっていないこと。

第4に、支援対象者や業界による応分の負担が盛り込まれていること。

第5に、支援対象者が State aid を活用して事業を拡大するなどの濫用行為をしないよう行動規制の観点から歯止めがかかっていること。

第6に、支援対象者や業界の構造的改善措置が盛り込まれていること。

以下では、項目ごとに、概要を紹介し、若干の補足をする。

ロ. 序

2008年銀行コミュニケーションは、まず、金融危機に際して特別な対応をすることになった背景を描いて、次のように述べる。

金融機関が倒産せず長期的活力を取り戻すには、抜本的な事業再生計画が必要とされる。加盟国が特定の金融機関を支援すると、当該加盟国のなかの他の金融機関や他の加盟国の金融機関に被害が及ぶ可能性がある³²。

.....
31 Communication from the Commission—The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis ('2008 Banking Communication') (OJ C 270, 25.10.2008, p. 8). 以下では、「2008BC ポイント〇」などと表記して、該当箇所を示すこととする。

32 2008BC ポイント2。競争歪曲の弊害、加盟国間の不公平による単一市場理念への弊害、そして事業再生計画の必要性が言及を受けている。

2008年10月7日の理事会決定では、金融機関の信頼を回復するための措置が取られるべきであることが合意された。システミックな観点から脆弱で影響を与えやすい金融機関の資本増強が重要であることが合意された。介入は加盟国ごとにおこなう必要があるが、しかしそれは同時にEUレベルでの調整も必要とすることも合意された。欧州委員会は、State aid規制に関するガイダンスを早期に策定することが定められた³³。

欧州委員会は、加盟国が金融システムの安定のための措置をとる必要があることを理解する³⁴。

現在の例外的な状況に対応した施策をとる必要があるとしても、欧州委員会としては、そのような施策が競争を必要以上に歪曲することのないようにしなければならない。欧州委員会は、State aid規制に関するガイドラインを策定することによって、法的安定性を確保し、金融市場の信頼回復に役立てることとした³⁵。

以上が2008年銀行コミュニケーションの序の内容であり、基盤となる考え方が示されている。

ハ. 一般的な考え方

以上の部分が、基盤をなす考え方であるとすれば、以下は、その理念を実現するために適用されるState aid規制に関する、一般的で基本的な考え方を示している。以下のとおりである。

業績不振の企業に対するState aid規制が許されるか否かは、通常、87条3項(c) [現107条3項(c)] およびR&Rガイドラインによって論ぜられる。R&Rガイドラインは、金融業界の特殊性を念頭に入れてはいるものの、それ自体は一般的なガイドラインである³⁶。

しかしそれだけでなく、87条3項(b) [現107条3項(b)] によって欧州委員会は、「加盟国の経済の深刻な混乱を是正するため」にState aidを承認することが可能である。もっとも、判例法および日常実務により、87条3項(b)の「加盟国の経済の深刻な混乱」の解釈については限定的な解釈がなされてきたことをここで確認する³⁷。

.....
33 2008BC ポイント 3。EU レベルの調整という役割を State aid 規制が期待されていることを窺わせる。

34 2008BC ポイント 4。

35 2008BC ポイント 5。

36 2008BC ポイント 6。当時において通用していた R&R ガイドラインに関する記述である。

37 2008BC ポイント 7、8。以上の記述によって、通常の事業再生支援が 107 条 3 項 (c) のもとの R&R ガイドライン (救済支援・事業再生ガイドライン) によって論ぜられるのに対し、今回の金融危機に際しての金融機関支援については 107 条 3 項 (b) で論ずるのが適切であるとして、一般的な考え方を示している。前記のように、107 条 3 項 (b) か、107 条 3 項 (c) か、というのは、法的効果の違いをもたらすというよりは、通常の事業再生支援とは異なる特別な枠組みを適用するのであるということを示す象徴としての意味合いが強いように思われる。

今回の金融危機は、現在の状況では、「加盟国の経済の深刻な混乱」にあたると考えられる。加盟国が、特定の金融機関に対してでなく、複数の、または、全ての金融機関に向けた支援策として策定するものであるならば、特にそうである。一般的なスキームだけでなくアドホックな介入策も、今回の金融危機のもとでは、排除されない。例えば、緊急支援、債権者など第三者の保護、などの施策である³⁸。

87条3項(b)に関する、以上のような考え方は、金融業界全般が危機にさらされている今回の特殊な状況に鑑みてのことであり、通常の業界の危機すべてに当てはまるものではない。金融危機の事案の場合でも、個別の状況が87条3項(b)の適用を正当化するときのみ、State aidが承認されるのであって、野放図に認められるのであってはならない。そのようなわけで、承認されたState aidの場合でも、定期的に報告がなされ、状況が許せば直ちに中止されるようなものとしておくことが必要である³⁹。

さらに、金融危機がなければ健全であったはずの金融機関と、もともと必ずしも健全でなかった金融機関とは、State aidを承認するか否かにおいても分けて検討する必要がある。前者の場合、競争に与える影響も小さく、事業再生の必要性も小さい。それに対して後者の場合は、抜本的な事業再生計画が必要となり、それに伴って、競争回復のための問題解消措置も必要となる。しかしいずれの場合でも、それ相応の弊害防止措置は必要となる⁴⁰。

可能な限り競争への歪曲を抑え、正当な目的の達成のために必要な範囲を超えないこととするよう、State aidは、次のような条件を満たすものであることが必要である。第1に、経済の深刻な混乱に対応するという目的にまさしく向けられたものであること。第2に、必要とされる効果に対して比例したものであること。第3に、他の競争者、他の業界、他の加盟国、への影響が最小限のものとなるよう設計されていること⁴¹。

State aid規制や非差別原則などに従うことが、単一市場という目的との関係で重要であり、そのための判断基準を以下に示す⁴²。

二. 金融機関の債務をカバーする政府保証

金融機関の債務をカバーする政府保証について、2008年銀行コミュニケーションは、次のように述べる。

.....
38 2008BC ポイント 9、10。

39 2008BC ポイント 11-13。2008BC ポイント 7、8にもみられたが、非金融機関よりも緩やかな対応をとることを認めつつ、しかしそれは青天井ではないという歯止めを示すという、バランスを志向した部分であるように思われる。

40 2008BC ポイント 14。これは、State aid 規制において優等生とそうでないもの間での差別待遇を正当化しようとするものであろう。

41 2008BC ポイント 15。

42 2008BC ポイント 16。

政府保証の対象となる金融機関については、次のとおりである。政府保証の対象から一部の金融機関が外される場合には、大きな競争歪曲が起こる。政府保証の対象は客観的に定められ、金融市場での役割などに応じて適切に定められ、非差別的である必要がある。それによって、隣接市場や、単一市場への影響も防ぐことができる⁴³。

政府保証によってカバーされるべき債務の範囲については、次のとおりである⁴⁴。今回のような状況では、預金者を保護して取り付け騒ぎを防止し、それによって健全な銀行にまで影響が波及することを防ぐことが必要である。そこで、リテールの預金を保護する政府保証は正当性を持つ。リテール預金保証を超える保証については、モラル・ハザードを防ぐため必要最小限のものとする必要がある。銀行間の貸し借りが枯渇しているなかでは、ホールセール預金などの保護も、必要となる場合がある。以上の範囲を超えた支援については、詳細な審査が必要となる。劣後債務をカバーする政府保証や、すべての債務をカバーする政府保証は、原則として許されない。

政府保証は時限のものであることが求められる。リテール預金の保証を超える政府保証については、有効期限等が必要最小限のものでなければならない。そして、定期的な点検がなされる必要がある。点検の結果は欧州委員会に報告される必要がある⁴⁵。

State aid をするに当たって、加盟国は、支援対象者や業界に対して応分の負担をさせることを検討しなければならない⁴⁶。

不当な競争歪曲の回避をする必要がある。政府保証は、政府保証を受けられない金融機関に対してネガティブな影響を与えるので、政府保証による支援策は、そのような競争歪曲を是正するための施策を含んでいる必要がある⁴⁷。

.....
43 2008BC ポイント 18。国籍による非差別的観点からは、その加盟国で設立された金融機関だけでなく、子会社や、その加盟国で重要な活動をおこなっている金融機関も含めて、政府保証の対象とされる必要がある、とされる。

44 2008BC ポイント 19-23。

45 2008BC ポイント 24。以上の条件を満たすならば、政府保証は、2年以内であれば、6ヶ月を超えて承認され得るし、2年を超える場合でも、欧州委員会が金融危機の状況に照らして必要と判断した場合には延長して承認される、とされる。

46 2008BC ポイント 25、26。主にモラル・ハザードを防ぐためのものであると考えられる。具体的な基準はケース・バイ・ケースであるとされるが、例えば、以下のようなものの全部または一部の組み合わせであれば、許容される範囲であるとされる。第1に、政府保証のコストは、支援を受ける金融機関や業界による支出をベースとしたものでなければならない。この枠組みをとれば、支援が危機の程度に比例したものであることを確保することにもつながる。第2に、実際に政府保証が実行されることになった場合には、さらに業界からの負担が多くなる。第3に、支援対象者がすぐには金銭を負担できない場合もある。その場合には、可能となったときに支払うよう求める仕組みも必要である。

47 2008BC ポイント 27。以下のものの全部または一部の組み合わせである必要がある、とされる。第1に、支援対象者が政府保証を活用して事業拡大をおこなわないようにするための制約を課すこと

欧州委員会としては、政府保証を認めることは一時的な措置であると考えている。金融危機の根本的原因を解消しようとするものなどであってはならない。したがって、追って修正的な施策がおこなわれることが必要である⁴⁸。

緊急の政府保証の後においては、追って、支援対象者の事業再生または清算が必要となる。競争歪曲の拡大を防ぐためである。事業再生計画を審査する際には、欧州委員会は次のような基本的な考え方に従う。第1に、問題となった金融機関の長期的な活力を回復するためのものであること、第2に、支援が最小限のものであり、民間サイドからの応分の負担があること、第3に、政府保証が実行された場合に、不当な競争歪曲や不正な利益が発生していないこと⁴⁹。

以上が、政府保証を素材として語られた2008年銀行コミュニケーションの具体的な考え方である。金融機関の債務をカバーする政府保証について、それが非差別的で、モラル・ハザードを防ぐため必要最低限のものにとどまらねばならず応分の負担も必要であるとしたうえで、それが最終的には事業再生計画か清算によって受け継がれなければならないことを示し、更に、競争歪曲を防ぐための問題解消措置をとることを求めている。その意味では非金融機関に関するR&Rガイドラインと共通している。

ホ. 金融機関の資本増強

以下では、政府保証と並んで金融機関支援のもうひとつの柱となる資本増強を扱った箇所を紹介する。細部について独自の規定があることを除けば、政府による債務保証と同様の考え方が示されている。以下のとおりである。

資本増強のための公的資金の注入にも、基本的には、政府保証について述べてきた考え方がそのまま準用される⁵⁰。

資本増強に特有の考慮事項としては、以下のようなものがある⁵¹。対象範囲の客観性については、経営の健全性の観点から必要な範囲に限定する必要がある。その

.....
 (例えば、次のような方法がある。すなわち、政府保証を受けていることを宣伝材料に使うことを制限すること、適切なベンチマークに照らしてバランスシートの大きさを制限すること、経営者に新たなストック・オプション発行するなど政府保証の趣旨に反する行為を禁止すること、である)。そして第2に、以上のようなルールに反した金融機関に対する政府保証を取りやめるなど、加盟国に適切なエンフォースメントの権限を与えることが必要である。

48 2008BC ポイント 28、29。

49 2008BC ポイント 30、31。なお、ここにおいても、もともと健全であった金融機関が金融危機のために困難に直面している事例と、もともと不健全であった金融機関が金融危機のために困難を顕在化させた事例とを区別する必要があることが言及されている(2008BC ポイント 33)。後者のほうが、問題を起こしやすい、とされる。

50 2008BC ポイント 35。具体的には、次のようなことである。対象範囲が客観的かつ非差別的であること。一時的な施策であること。真に必要なものに限定されていること。問題解消措置が必要であること。緊急的な措置の後には、事業再生計画が実施されること。そこにおいて、元々健全であった金融機関と、元々健全ではなかった金融機関との区別を明確にすること。

51 2008BC ポイント 36-42。

際、金融監督官庁の担当者による評価が参考となる。投入された資金は、アグレッシブな事業拡大のために用いられてはならない⁵²。健全性確保の範囲内に抑えられていたり、バランスシートが適切な範囲内に抑えられていたりしている場合には、プラスの評価が与えられる。支援対象者の自助努力も必要である。資金の投入は最小限でなければならないので、投入された資金によって得られた権利などは、支援した加盟国に帰属することとするなどの方法が適切である。支援対象者側の資産を使って資金に変える場合には、政府が資金を投入する場合と同じ考え方を適用してもよい。ただし、資産の評価が公平かつ適切におこなわれるようにしなければならない。State aid が承認された場合でも、加盟国は定期的な報告を欧州委員会におこなう等のことをしなければならない。R&R ガイドラインの考え方と同様に、公的資金の注入を考える場合には、公的資金の注入以外の施策や環境変化によって資本が回復される状況などにも鑑みながら、支援の妥当性を判断する必要がある。

ハ. 金融機関の公的清算

金融機関の公的清算についても、政府保証や資本増強と基本的には同様の考え方が妥当する、とされている⁵³。

清算の場合に特有の考慮事項としては、以下のようなものがある。

モラル・ハザード、特に特定の株主や債権者が支援の恩恵を享受しないように注意する必要がある⁵⁴。

不当な競争歪曲を回避するためには、清算の期間が厳しく限定されている必要がある。当該金融機関が営業を続ける期間中には、既存の事業を続けるのみとすべきである。金融機関としての免許は、直ちに剥奪しなければならない⁵⁵。

金融機関の買い手に公的支援が及ばないようにするために、注意すべきである⁵⁶。

ト. それ以外の方法による清算支援

更に、加盟国や中央銀行による一般的施策にみえるものを取り上げ、それが一定の場合には State aid 規制の対象となることなどを示している。以下のとおりである。

加盟国や中央銀行が、市場に参加している全ての金融機関に対しオープンな形で支援をおこなう場合については、通常は State aid 規制の対象とはならないこと

.....
52 2008BC ポイント 38。ここでも、支援対象者の行動を制約する旨が示されている点が注目される。

53 2008BC ポイント 44。

54 2008BC ポイント 46。

55 2008BC ポイント 47。

56 2008BC ポイント 49。具体的には、次のような点が挙げられている。売却のプロセスがオープンで非差別的であること、売却が民間取引と同様の条件でおこなわれること、売却価格をなるべく高くすること、売却される事業体に対して支援せざるを得ない場合には R&R ガイドラインによる特別の審査がなされるべきこと。

を、欧州委員会は既に明らかにしている。特定の金融機関に対する支援であっても、State aid 規制の対象となる支援には該当しない場合がある⁵⁷。

現在の例外的な状況に鑑みると、中央銀行による施策は、R&R ガイドラインの基本的な考え方により承認されるべきものと考えられる。定期的な自己チェックがおこなわれることを前提に、そのような計画は、2年以内であれば、6ヵ月を超えて承認され得る。2年を超える場合でも、欧州委員会が金融危機の状況に照らして必要と判断した場合には延長して承認される⁵⁸。

チ. State aid 規制の審査手続の迅速進行

2008年銀行コミュニケーションは、最後に、審査手続と承認決定を迅速におこなうことを示している。以下のとおりである。

欧州委員会は、加盟国政府と協力して、金融危機の対応と、競争歪曲の防止との、両方の目的を達成するために努力する。この協力関係による法運用を実現し、加盟国や第三者に法的安定性をもたらすため、加盟国は、その施策の意図を欧州委員会に伝え、支援策の全体像をなるべく早く包括的に届け出ることが重要である。完全な届出がおこなわれた場合には、欧州委員会としては、必要に応じ、週末を除いて24時間以内に（State aid 規制に基づく承認の有無の）決定をおこなう用意がある⁵⁹。

リ. 若干の補足

考えてみるに、2008年銀行コミュニケーション最後のポイント53より前の部分で示された内容は、金融機関に特有のさまざまな言葉が使われているため独自のもののようにみえるが、必ずしも、その実質においては、非金融機関に対する支援の場合の審査と大きく異なっているわけではないように思われる。差があるとすれば、量的な程度問題に過ぎないのではなかろうか。

むしろ、大きな違いは、最後のポイント53の、必要に応じて24時間以内に承認決定がある⁶⁰という点であろう。ここに、金融機関に対する支援の審査と非金融機関に対する支援の審査との差があったのではないか、とも思われる。

.....
57 2008BC ポイント 51。中央銀行による特定の金融機関への支援は、次のようないくつかの条件を満たす場合には、State aid 規制の対象となる支援には該当しないとされる。すなわち、金融機関に支払能力がありその原資が支援ではない場合、金融機関の資産等に十分な担保がある場合、中央銀行が支援対象者たる金融機関に高額の利息を付している場合、当該施策を中央銀行が独自におこなっており、特に、加盟国政府による再保証を受けていない場合、である。

58 2008BC ポイント 52。

59 2008BC ポイント 53。

60 もっとも、追って事業再生計画等が提出されなければならない。

(4) 金融危機対応の事後的総括

以上のような State aid 規制の観点からの金融危機対応について、2011 年のワーキングペーパーは、以下のように評価している。なお、これらは、State aid 規制の観点からの事後評価であるので、State aid に該当しないとされる中央銀行による流動性介入や、当局による金融規制は、視野に入れられていない⁶¹。

まず、State aid が金融危機への対応にどれほど役立ったかについては、他の支援措置もとられたなかで State aid だけの因果関係を特定することは難しいので明確に答えることができない旨を述べている⁶²。

高額の State aid を受けた銀行は、公的支援がなくとも長期にわたって活力を保持し得るような根本的事業再生を求められた。この経験は、日本の 1990 年代の金融危機において、資本増強と事業再生が長引いて 8 年もかかり、困難に陥った債務者への資金の貸付けを続けるためには公的資金の投入が必要であったのとは対照的な、成功事例である、とされる⁶³。ここで日本の事例を失敗例として強調している点が注目される⁶⁴。

更に、規制一般の観点から注目すべき点は、金融危機が始まった時点では、システムミックな観点から重要な銀行に対して、EU レベルで事業再生上の義務を課すことができるのは、ほぼ、State aid 規制だけであった、とされている点である⁶⁵。それを更に詳しくワーキングペーパーが述べるところによれば、EU レベルでの統一的な金融規制がなかった金融危機初期において、State aid 規制は、金融業界に規律をもたらすのに役立った。すなわち、中心的な支援対象者に対して資産売却等を求めて、支援がなくとも長く持続可能な回復をすることを可能とし、また、応分の負担を求めてモラル・ハザードを防止した、ということが強調されている⁶⁶。そして、更にいうには、欧州委員会の素早く断固とした対応により、State aid 規制はその趣旨を全うし、かつ、加盟国の支援策に法的安定性と一貫性とを与えた。欧州委員会の対応は、短期的にみた場合の金融の安定と、中長期的にみた場合の欧州金融業界の有効競争の維持とを比較考量したものである、とされている⁶⁷。EU 域内で十分にハーモナイズされた規制枠組みがないなかで、State aid 規制は、競争の歪曲を緩和し EU の金融機関が長期的視野に立った活力を取り戻すための道筋をつけるのに

.....
61 2011WP5 頁。

62 2011WP6 頁。

63 2011WP8 頁。

64 英国競争法の有力者が State aid 規制でなく競争法一般を念頭に置いて金融危機への対応を論じたスピーチにおいても、日本の状況が悪しき前例として言及されている (Fingleton [2009])。

65 2011WP8 頁。

66 2011WP10 頁。

67 2011WP11 頁。

役立った、という⁶⁸。

EU 全体や加盟国ごとの金融規制については、他の研究等に譲ることとしたいが、仮にワーキングペーパーがいうとおりであるとすれば、加盟国による金融危機対応支援をコントロールし、堅実な事業再生計画を作成させ、しかも競争歪曲を最小限に食い止めた、という意味で、State aid 規制は金融危機への欧州での対応に欠くべからざる役割を担っていた、ということになる。

特に欧州委員会が留意したのは、State aid が只取りにならないようにすることであった。現に、State aid は特定の加盟国・特定の金融機関に偏っていた。例えば、加盟国ベースでみると、銀行市場の大きな加盟国で State aid が大きいのは当然であるが、ギリシャとアイルランドは、総資産との比較において State aid が顕著に多かった。また、金融機関ベースでも、10 の金融機関が全体の 50% 超の State aid を受けている。ワーキングペーパーは、そのようなことを述べて、State aid 規制が加盟国における適切な金融規制の欠缺やばらつきを、カバーし補充したことを強調しているように見える⁶⁹。規制枠組みが十分でないなかでは、State aid 規制がなければ、適度なかたちでの TBTF (too big to fail) の金融機関の支援はなされず、かえって金融業界と非金融業界の全体の崩壊を招いたであろう、とされ、その際の最も重要な手段は、崩壊を防ぐ緊急支援のあと、支援対象者に包括的な事業再生計画を作らせたことである、とされている⁷⁰。その具体的内容は、長期的な活力を回復するため、他者の参入や拡張を阻止するような反競争的行為をおこなわないなどの施策を求めたこと、支援対象者が相応の負担をするよう求め、これによって、銀行によるモラル・ハザードを防ぐことができたこと、更に、支援の額、支援対象者の市場における規模、市場の状況、支援対象者の自助努力の状況、などに応じて、個別事案ごとにきめ細かな事業再生計画を立てさせたこと、などが強調されている⁷¹。金融危機によっても、また、State aid によっても、金融機関が国境のなかに閉じこもり孤立することはなかった、とされる⁷²。

ただし、ワーキングペーパーは、次の点も強調している。すなわち、State aid 規制は、金融危機への対応に大いに役立ったが、今後もこれでよいというわけではない、ということである。ワーキングペーパーは、金融危機への対応策としては、State aid 規制はその役割を果たしたので、今後は、包括的な規制枠組みが構築されることが必要である、としている⁷³。

.....
68 2011WP11 頁。

69 2011WP11-12 頁。

70 2011WP12 頁。

71 2011WP13 頁。

72 2011WP14-15 頁。そのことの証拠として、国内資産が国内金融機関に保有されている率は、2001年の77%から2007年の71%まで減っていたところ、金融危機の際にその流れが止まり増加に転じたが、2009年には増加が止まっていることが、挙げられている。

73 2011WP18 頁。

(5) 2013年銀行コミュニケーション

イ. はじめに

以上のような総括を経たうえでの金融関係公的支援規制の現況を知るため、2008年銀行コミュニケーションの後身である2013年銀行コミュニケーションについて、要所を概観する⁷⁴。

そのためには、2013年銀行コミュニケーションの序（Introduction）の部分が有益であるから、その部分を中心に、みていくこととする。

ロ. 「序」に示された基本的な考え方

(イ) 冒頭

序の冒頭で、まず、全体の流れが確認される。以下のとおりである。

金融危機の発生以来、欧州委員会は6つのコミュニケーション（あわせて「危機コミュニケーションズ」と呼ぶ）を制定し、107条3項（b）に照らしてState aidが域内市場の理念に整合的であるか否かを検討するための基準を提供してきた⁷⁵。

危機コミュニケーションズは、競争歪曲を最小限に抑えつつ金融の安定を確保するための包括的な枠組みとして機能してきた。繰り返し使われるなかで、危機コミュニケーションズはアップデートが必要となった⁷⁶。

(ロ) 法的根拠

銀行コミュニケーションの法的根拠・基盤が確認される。すなわち、前記したところを踏襲し、107条3項（c）でなく107条3項（b）を根拠とする、ということである。そして、そのような扱いが例外的なものであることも、歯止めとして強調しているように見える。以下のとおりである。

危機コミュニケーションズおよびそのもとでの個別の決定は、加盟国の経済における深刻な危機を是正するための支援を例外的に許容しようとする107条3項（b）に根拠がある⁷⁷。

金融危機に対しては数多くの対策がとられ、State aid規制も対応してきたが、火種はいまだに残っている⁷⁸。

.....
74 Communication from the Commission on the application, from 1 August 2013, of State aid rules to support measures in favour of banks in the context of the financial crisis ('Banking Communication'). 以下では、「2013BC ポイント〇」などと表記して、該当箇所を示すこととする。なお、2008年から2009年にかけて次々に発出された危機コミュニケーションズのうち、銀行コミュニケーション以外のものは、改正を受けつつも、現在でも残存している。

75 2013BC ポイント 1。

76 2013BC ポイント 2。

77 2013BC ポイント 3。

78 2013BC ポイント 4。

債務危機の問題は、金融業界の脆弱性をよく示している。また、金融業界内の相互依存状況は、事があれば連鎖的な混乱の可能性を示している。このような状況を見ると、107条3項(b)に従いながら加盟国が危機対応の支援をする可能性は、セーフティネットとして、残さざるを得ない⁷⁹。

金融業界の以上のような状況もさることながら、そのような支援がもたらす負の影響にも鑑みると、欧州委員会としては、そのような支援は107条3項(b)の要件を完全に満たすことが必要だと考える⁸⁰。

(ハ) 最も重要で包括的な目的としての金融の安定

State aid 規制においては、競争歪曲の防止ということが掲げられるわけであるが、しかし、銀行に対する公的支援の文脈では、金融の安定が最も重要で包括的な目的であることが強調される。以下のとおりである。

金融危機への対応において、そして危機コミュニケーションズのもとで、欧州委員会にとっては、State aid と競争歪曲を最小限に抑えたいうえで、金融を安定させることが最も重要で包括的な目的であった。金融が安定するということは、他の金融システムに対する負の影響が抑えられているということであり、実体経済への貸付が有効に機能するということでもある。このように、欧州委員会の State aid 規制においては、金融の安定が最重要の地位を占めている⁸¹。

この最重要かつ包括的な目的というものは、銀行が求める支援について審査するという場面だけでなく、その後立案する事業再生計画について審査するという場面においても、念頭に置かれる。この際に重要なのは、金融の安定というものは金融業界の健全性をなくしては実現しないということである。資金調達計画の審査は金融監督当局との間で緊密な連携をとりながらでなければおこなえない⁸²。

欧州委員会は、個々の案件を審査する際には、マクロ経済的な要素をも参照する。マクロ経済的な要素は、銀行の活力や、実体経済が銀行からの貸付をどれほど必要とするかに、影響する。銀行の事業再生計画を審査する際には、当該銀行や加盟国の個別の状況をも念頭に置く。State aid の必要性が生じた理由が過度のリスクテイキングでなく債務危機であった場合には当該銀行の将来的な活力についてそれ相応の審査をし、単一市場においてレベル・プレイング・フィールドが維持されるよう配慮することになる⁸³。

欧州委員会としては、個別の案件の審査をすると同時に、その審査が当該加盟国

.....
79 2013BC ポイント 5。

80 2013BC ポイント 6。

81 2013BC ポイント 7。

82 2013BC ポイント 8。

83 2013BC ポイント 9。

全体にもたらす影響をも念頭に置いている⁸⁴。

更に、応分の負担や、競争歪曲を軽減するための問題解消措置を審査する際には、欧州委員会は、当該計画の実現性、市場構造への影響、参入障壁への影響をも検討する。また、特定の事例における問題解消措置が非対称的なものとなり、そのことが単一市場の実現を妨げることのないように、配慮しなければならない⁸⁵。

(二) 規制枠組みの進化と危機コミュニケーションズの改定の必要性

次に、金融危機の発生以来の金融規制の枠組みの進化がなされていることが言及され、State aid 規制もそれに対応する必要があることが指摘される⁸⁶。

(ホ) 応分の負担

支援に際しては、支援対象者の側での応分の負担が必要であるとされる。以下のとおりである。

危機コミュニケーションズが明らかにしているように、State aid 規制の基本的な考え方は、危機の最中にも揺るがない。競争歪曲は最小限に抑えられなければならない。銀行とその株主は、事業再生のために可能な限りの貢献をしなければならない。そのような場合にのみ、State aid は承認される⁸⁷。

金融危機の当初から、欧州委員会は応分の負担を求めてきた。もっとも、その際、負担の最低限に関する事前の基準を設けることは、しなかった⁸⁸。

しかし、債務危機が訪れると、応分の負担について事前の数量基準を置かないという施策は、長い目でみると金融の安定のためにならないということがわかってきた⁸⁹。そのようなわけで、応分の負担の最低限に関する規制は内容を引き上げるべきである。その他、応分の負担がなされるような枠組み作りが必要となる⁹⁰。

競争歪曲を抑える問題解消措置は、応分の負担がなければ成り立たず、また、応分の負担があれば、競争歪曲に対応するための問題解消措置は最小限ですむ、とされる⁹¹。

.....
84 2013BC ポイント 10。

85 2013BC ポイント 11。

86 2013BC ポイント 12-14。欧州理事会は、金融規制について、単一監督メカニズム (SSM: Single Supervisory Mechanism) を設立するなどの合意をしている。そのようななかで、State aid 規制すなわち危機コミュニケーションズも、新たな状況に適合的なものとしていく必要がある、とされる。State aid 規制をエンフォースする営みは、時折、金融監督当局の権限との絡み合いを生ぜしめるので、欧州委員会と金融当局とが協調することが必要である、とされている。

87 2013BC ポイント 15。

88 2013BC ポイント 16。

89 2013BC ポイント 18。

90 2013BC ポイント 19。

91 2013BC ポイント 20。

(へ) 効果的な事業再生手順と更なる枠組みの現代化

前記のように、2008年銀行コミュニケーションの最大の特徴は、必要に応じて24時間以内に許否の判断をくだし、事業再生計画は追って提出すればよいということになっていた、という点にある。この点を、2013年銀行コミュニケーションは改めている。以下のとおりである。

金融機関に対する State aid については、手続の改善が必要である⁹²。

2008年当時、欧州委員会は、必要な State aid は全て承認するという姿勢で臨んだ。そのような姿勢は、パニックを抑え市場への信頼を回復するのに役立った⁹³。

しかしながら、現時点においては、救済的な State aid を全て認めて事後的に事業再生計画を審査する、という枠組みをとる必要性は減じている。そのような枠組みをとったおかげで、事業再生計画の立案は遅れがちとなった。そのために増税のやむなきに至った事例もある。このコミュニケーションでは、資本増強と不良資産処理は銀行の事業再生計画と一緒にでなければ承認されない、という枠組みを導入する⁹⁴。

2013年銀行コミュニケーションは、以上のように、事業再生計画の同時提出を原則としつつも、一定の例外は認め、その根拠として、金融の安定という目的を掲げている⁹⁵。

5. 非金融業界における公的再生支援規制の新たな動き

(1) State aid 規制の現代化の動き

EUでは、以上のような金融危機への対応を総括し整理するということを意識しつつも、ともあれ State aid 規制の全体について整理して次の時代に備えようとする動きとして、State aid 規制の現代化プロジェクト (SAM: State aid Modernisation)

92 2013BC ポイント 21。

93 2013BC ポイント 22。

94 2013BC ポイント 23。以上のように述べたうえで、このコミュニケーションでは次のようなことを規定するのである、と整理している (2013BC ポイント 24)。すなわち、(a) 2008年銀行コミュニケーションを廃止し、資金流動性の改善のための支援についての基準を示す、(b) 資本増強コミュニケーションおよび不良資産処理コミュニケーションを見直す、(c) 事業再生コミュニケーションにおいて、株主と劣後債権者による応分の負担について規定する、(d) 資本増強および不良資産処理の措置は、事業再生計画と同時にでなければ承認されないという考え方を確立する、(e) 秩序ある金融破綻処理のための支援について判断基準を示す。

95 2013BC ポイント 50-53。

が推進されつつある⁹⁶。2013 年末を一応の目標としていた現代化による整理の成果が、新たなガイドラインなどのかたちで、2013 年以降、次々に公表され、形を現しつつある。

そのなかで、既に触れた、金融機関に関する 2013 年の銀行コミュニケーションだけでなく、非金融機関に関する公的再生支援規制についても、新たなガイドラインが策定されている。以下では、それをやや詳細にみることにする。

(2) 2014 年 R&R ガイドライン

イ. はじめに

以下では、2014 年 R&R ガイドライン⁹⁷ をみたあと、2013 年銀行コミュニケーションと比較しつつ若干の補足コメントをおこなう。

ロ. 序

まず、このガイドラインの位置づけと背景は以下のとおりであるとされる。

このガイドラインでは、経営悪化事業者の救済または事業再生 (R&R) のための State aid が 107 条 3 項 (c) によって適法とされるのはどのような場合であるのかを示す⁹⁸。

欧州委員会がこの問題のガイドラインを作ったのは 1994 年が最初である。2004 年に策定されたガイドラインは、SAM のためのコミュニケーション (2012 年) と整合的な新たなルールに置き換えられるまで通用することとなった⁹⁹。

SAM コミュニケーションにおいて、欧州委員会は SAM の 3 つの柱として次のものを挙げた。(a) サステイナブルで、スマートで、排他的でない競争的域内市場を促進する。(b) 欧州委員会の事前規制は大きな案件に集中させ、加盟国政府との協力関係を強化する。(c) 規定を整理し、決定までの時間短縮を図る¹⁰⁰。

特に、SAM コミュニケーションは、複数のガイドラインやフレームワークの考

.....
96 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (EU State Aid Modernisation (SAM)), Brussels, 8.5.2012 COM (2012) 209 final.

97 Communication from the Commission, Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty, (9.7.2014). 以下では、「2014R&R ポイント〇」などと表記して、該当箇所を示すことにする。なお、新たなガイドラインの最終版がまだ公表されていない段階の日付が付されたものではあるが、担当者による解説であるとみられるものとして、Competition policy brief, Issue 9 (June 2014) がある。

98 2014R&R ポイント 1。

99 2014R&R ポイント 2。

100 2014R&R ポイント 3。

え方の統一を強調した¹⁰¹。

そのような作業においては、これまでの案件処理における知見の活用、「欧州2020戦略」¹⁰²との関係、加盟国の保護主義など State aid による弊害の除去、などに配慮している¹⁰³。

R&R 支援は、State aid のなかで、最も競争歪曲の度合いの強いものである。非効率で敗退する企業が資産等を他の企業に譲って撤退することで、市場全体の適切な発展が実現するわけであり、敗退する企業を支援することは、競争原理の機能の緩慢化につながる可能性がある¹⁰⁴。

例えば、同一社内に健全な部門と経営悪化部門がある場合、健全な部門に集中する構造改革をすることは、State aid がなくとも、倒産法によって可能である¹⁰⁵。

したがって、企業に対する R&R 支援は、他の方法が全くなく、正当な目的のために支援が必要不可欠であるという状況のもとで、10年に1度に限って認められるべきものである（「one time, last time.」¹⁰⁶。

R&R 支援によるモラル・ハザードも、憂慮すべき問題である。救済してもらえらると思っている企業は、不要なリスクをとったり長続きしない戦略をとったりするものである¹⁰⁷。

また、R&R 支援は、構造改革の負担や社会的経済的負担を他の加盟国にシフトさせることにもなる。そのこと自体が不適切であるうえ、加盟国間の補助金競争の原因にもなる。加盟国間の参入障壁が高まることにもなる。単一市場の理念からみて有害である¹⁰⁸。

そのようなわけで、R&R 支援は、潜在的弊害を緩和し効率性を促進する場合にのみ、許容されるべきである。事業再生支援の場合、活力を取り戻すこと、自助努力または応分の負担をすること、競争歪曲を抑える問題解消措置をとること、の要件は、意味の大きなものであるという実績を残している。これらの考え方は、最近の経験による若干の修正はおこなうものの、今回のガイドラインでも維持される。モラル・ハザードの問題に対応するため、特に、応分の負担の考え方は重要である。救済支援または一時的事業再生支援の場合には、支援期間と支援形態の制限に

.....
101 2014R&R ポイント 4。

102 EU が 2010 年 3 月 3 日に公表した、EU の中長期成長戦略「Europe 2020」である。

103 2014R&R ポイント 5。

104 2014R&R ポイント 6。このポイントは、R&R 支援が競争に与える影響の大きさを特に説明した箇所であり、本稿の問題意識に直接関係するものであって、また、日本で事業再生について特に議論がおこなわれていることを理念の観点から説明するものとして、重要である。

105 2014R&R ポイント 7。

106 2014R&R ポイント 8。

107 2014R&R ポイント 9。

108 2014R&R ポイント 10。単一市場の理念との関係で重要なポイントであるが、しかしその記載内容からわかるように、競争歪曲の防止という目的とも重なる部分が多いようにも思われる。

より、弊害は緩和できる¹⁰⁹。

一定範囲の額と期間にとどまる流動性支援（救済支援）は簡易な手続で承認される。論理的には、その間に事業再生まで終えてしまうこともできるかもしれないが、救済支援は6ヵ月までとなっており、（通常はその間には事業再生は終わらず）事業再生支援に引き継がれるのが通常である¹¹⁰。

競争歪曲の少ない支援を促進するため、一時的事業再生支援の概念も導入する。救済支援と同様、一定範囲の額と期間にとどまる流動性支援を対象とするが、支援期間に事業再生まで可能となるよう、支援期間を18ヵ月まで認める。一時的事業再生支援は、中小企業または小規模国営企業にしか認められない。中小企業または小規模国営企業は、大企業に比べて、流動性の観点から厳しい立場におかれているからである¹¹¹。

経営悪化事業者が、SGEI（services of general economic interest）、すなわち、106条に規定された一般的経済的利益に関するサービスの供給者である場合も、このガイドラインの基本理念は適用されるが、SGEIの特性に応じて、若干の修正はなされる¹¹²。

鉄鋼業界は、欧州においても世界においても生産能力が過剰な状況にあるので、鉄鋼業界に対するR&R支援は容認されない。したがって、このガイドラインは鉄鋼業界には適用されない¹¹³。

石炭業界は、縮小・閉鎖に向けて、種々の施策を講ぜられている。したがって、このガイドラインは石炭業界には適用されない¹¹⁴。

欧州委員会の経験によれば、現今の金融・経済危機により、金融業界については特別なルールを適用することが必要である。このガイドラインは金融業界には適用されない¹¹⁵。

ハ. ガイドラインの適用対象

（イ） 業界

上記のような例外および他の小さな例外を除き、このガイドラインは全ての事業者に適用される、とされる¹¹⁶。

.....
109 2014R&R ポイント 11。

110 2014R&R ポイント 12。

111 2014R&R ポイント 13。

112 2014R&R ポイント 14。

113 2014R&R ポイント 15。

114 2014R&R ポイント 16。

115 2014R&R ポイント 17。まさにこのポイントが、本稿が特に先に紹介した2013年銀行コミュニケーションに関する点である。金融機関にはこのガイドラインが適用されないことと、その理由とが、説明されている。

116 2014R&R ポイント 18。

(ロ) 「経営悪化事業者 (undertaking in difficulty)」の定義

ある意味では R&R ガイドラインの中心概念である「経営悪化事業者 (undertaking in difficulty)」の定義が示される。以下のとおりである。

このガイドラインに基づいて事業者に支援をしたいと考える加盟国は、当該事業者が経営悪化事業者に該当することを客観的に証明しなければならない¹¹⁷。

このガイドラインとの関係では、経営悪化事業者とは、仮に加盟国からの支援がなければ、ほぼ確実に短期または中期のうちに事業を取りやめるであろう者を指す¹¹⁸。

より大きなグループに属する事業者は経営悪化事業者には該当しない。他方で、経営悪化事業者が子会社を設立する場合には当該子会社も支援対象となり得る¹¹⁹。

経営悪化事業者は、その存続自体が危機に瀕しているのであるから、このガイドラインに即した事業再生が成功するまでは、他の公共政策を促進するものとして経営悪化事業者に期待し公的支援を正当化しようとすることは慎むべきである¹²⁰。

他にも類似の目的の規則やコミュニケーションがあるが、それらにおいても、基本的考え方の統一のため、「経営悪化事業者」の定義や「中小企業」の定義は、このガイドラインにあわせるものとする¹²¹。

(ハ) 救済支援、事業再生支援、一時的事業再生支援

このガイドラインでは、3種類の支援を扱う。救済支援、事業再生支援、一時的事業再生支援、である。やや具体的に定義すれば、以下のとおりである。

救済支援は、一時的な支援である。困難な状況にある事業者が事業再生計画または清算計画を作成するまでの繋ぎをすることを目的としている¹²²。

事業再生支援は、受益者が長期的視野において活力を取り戻すようにさせることを目的としたものである¹²³。

一時的事業再生支援は、中小企業または小規模国営企業のみを対象として、救済支援と事業再生支援とをパッケージで提供しようとするものである¹²⁴。

.....
117 2014R&R ポイント 19。

118 2014R&R ポイント 20。そして、有限責任会社において発行済資本の半分超が損失によって消滅している場合、当該事業者が国内法における倒産手続に服している場合、など、細かな基準が定められている (2014R&R ポイント 20)。設立されたばかりの事業者はこのガイドラインによる支援を受けることはできない (2014R&R ポイント 21)。

119 2014R&R ポイント 22。

120 2014R&R ポイント 23。

121 2014R&R ポイント 24。

122 2014R&R ポイント 26。

123 2014R&R ポイント 27。

124 2014R&R ポイント 28。

(二) 事業再生による社会的コストをカバーする支援

事業再生は、通常、問題のある事業の縮小または停止を意味するので¹²⁵、雇用対策など、社会的コストをカバーしようとする支援もある。そのようなものは、State aid 規制の対象となる State aid に該当するか否かが問題となる。以下のとおりである。

加盟国によっては、社会保障政策として、余剰人員や早期退職者に対する手当を規定しているところがあり、そのようなものは State aid には該当しない¹²⁶。

それを超えて事業者が支払う手当についても加盟国政府がカバーする場合があります、そのような政策が特定業界に限定せず一定要件を満たせば自動的に支給されるものであるならば State aid には該当しないのであるが、特定業界に限定するなどの施策の場合には State aid に該当する¹²⁷。

事業者が法律上必ず支払わなければならない金銭を加盟国が支援する場合には必ず State aid に該当する¹²⁸。

欧州委員会は、そのようなものに当然に反対するわけではない¹²⁹。

上記のような手当を支援することに加えて、余剰従業員を再就職させるためのトレーニング費用を支援することもあり得る。欧州委員会はそのような支援に好意的な見方をしている¹³⁰。

二. 域内市場との整合性、すなわち R&R 支援が承認されるための条件

(イ) 冒頭

R&R 支援は、どのような場合に 107 条 3 項 (c) によって承認されるのか。R&R ガイドラインが扱うべき最も重要な問題である。まず、冒頭の記述は以下のとおりである。

107 条 2 項・3 項は、State aid が域内市場と整合するための要件を規定している。107 条 3 項 (c) は、共通利益を害するほどに取引条件に影響を与えないものである限り、特定の経済活動を支援することを欧州委員会は承認することができる、と規定している¹³¹。

支援計画は個別に欧州委員会に届け出られなければならない。小規模の支援に関する特別なスキームについてはこのガイドライン第 6 章で触れる¹³²。

承認要件を満たすか否かを検討する際には、以下のような点が考慮される。この

.....
125 2014R&R ポイント 30。

126 2014R&R ポイント 31。

127 2014R&R ポイント 32。

128 2014R&R ポイント 33。

129 2014R&R ポイント 34。

130 2014R&R ポイント 35。

131 2014R&R ポイント 36。条約の規定を確認するポイントである。

132 2014R&R ポイント 37。本稿ではほぼ省略する 2014R&R ポイント 104-120 が第 6 章である。

うち1つでも満たされない場合は、域内市場と整合的ではないとされ、承認されない。(a) 共通利益の目的への貢献、(b) 加盟国政府による支援の必要性、(c) 支援措置の適切性、(d) インセンティブ効果、(e) 支援の比例性（必要最低限の支援か否か）、(f) 不要な悪影響の回避、(g) 透明性¹³³。

以下では、2014年 R&R ガイドラインポイント 38 に掲げられた各要素について詳しく紹介する。

(ロ) 共通利益の目的への貢献

まず、共通利益の目的への貢献の有無が論ぜられる。最初に総論を示し、次に社会的困難・市場の失敗について論じ、長期的な活力の回復について論ずる。以下のとおりである。

まず総論であるが、市場からの退出も社会全体の生産性の成長に必要であることを考えれば、市場から退出しそうであるというだけでは支援は正当化されない。事業者の長期的な活力を回復することによって、社会的困難の防止や市場の失敗への対応が可能となることが、明確な証拠によって示される必要がある¹³⁴。支援対象者が活力を取り戻さないと深刻な社会的困難または重大な市場の失敗がもたらされることを加盟国は証明する必要がある¹³⁵。

事業再生計画によって長期的な活力が回復されるであろうことが必要である。このガイドラインによる事業再生支援は、経営悪化の原因を問うことなく損失を金銭的に埋め合わせるだけでは許されない。加盟国は、支援対象者の長期的な活力を回復させるための事業再生計画を提出する必要がある¹³⁶。事業再生支援は、事業再生計画の実行を条件とするものでなければならない。事業再生計画は支援対象者の長期的な活力を回復させるものでなければならない。期間は短ければ短いほどよい¹³⁷。長期的な活力が回復したといえるのは、支援対象者が自力で黒字経営をでき

133 以上、2014R&R ポイント 38、39。支援と不可分に実施される施策に問題がある場合には、支援も承認されない（2014R&R ポイント 41）。

134 2014R&R ポイント 43。

135 2014R&R ポイント 44。具体例として、以下のようなものが掲げられている。(a) 問題となっている地域の失業率の高まり、(b) 重要なサービスを受けられなくなる（例：全国的インフラの供給者）、(c) 重要でシステミックな役割を果たしている事業者の退出の可能性（例：重要なインプットの供給者）、(d) SG EI の供給の停止のリスク、(e) 本来なら健全な事業者に信用毀損が生ずる可能性、(f) 事業者の退出が貴重な技術的知識や専門性の消失につながる場合、(g) 以上のものに類似するものであって加盟国が証明するもの。

136 2014R&R ポイント 45。事業再生計画は、例えば、次のようなものとされる。支援対象者の事業活動を再組織し合理化すること（損失を出している事業からの撤退を含む）、再び競争力を取り戻せるよう事業再生すること、そして、新たな事業活動の方向性を多様化させること、などである。資本注入による資本増強を含むこともあろう、とされる。

137 2014R&R ポイント 46、47。事業再生計画は、経営悪化の原因を特定し、支援対象者の弱点を指摘したものでなければならない（2014R&R ポイント 48）。事業再生計画は、支援対象者のビジネスモデルに関する情報を提供し、支援対象者が事業再生計画によって長期的に活力を回復するであろう

るようになる場合である¹³⁸。

(ハ) 加盟国政府による支援の必要性

加盟国は、支援をせずに当該事業者が同程度に再生する可能性がないまたは低いことを示さなければならない¹³⁹。

(二) 適切性

加盟国は、支援がもたらす競争歪曲が最小限に抑えられていることを示さなければならない。これを適切性の基準と呼ぶこととし、以下ではこのことを論ずる¹⁴⁰。

救済支援の場合には、欧州委員会の承認を得るには、諸々の条件を満たす必要がある¹⁴¹。更に細則が置かれている¹⁴²。

事業再生支援については、加盟国はその形態を自由に決めることができるが、支援対象者の状態に適合したものである必要がある¹⁴³。

(ホ) インセンティブ効果

加盟国は、もし支援がなければ支援対象者は共通利益の目的を達成することなく倒産等したであろうことを証明しなければならない¹⁴⁴。

(ヘ) 支援の比例性

支援が認められるとしても、その額等の支援の規模は、必要性の範囲内でなければならない、とされる。これが比例性の問題として論ぜられている。以下のとおり

ことを示さなければならない。そのために必要な支援対象者の会社の基本情報を提供する必要がある(2014R&R ポイント 49)。期待される成果としては、基本的な予測と悲観的な予測とを、掲げる必要がある(2014R&R ポイント 50)。その際、支援対象者の回復の見込みは、内的な改善の結果によるものでなければならず、市場情勢などの外的改善に期待したものであってはならない(2014R&R ポイント 51)。

138 2014R&R ポイント 52。

139 2014R&R ポイント 53。そのため、債務整理、資産売却、私的な資本調達、競争者への身売り、などの可能性を検討しなければならない。

140 2014R&R ポイント 54。

141 2014R&R ポイント 55。以下のとおりである。(a) 債務保証や貸付による一時的な流動性支援でなければならない。(b) そのための費用はポイント 56 の条件を満たさなければならない。(c) (d) の場合を除き、貸付への返済や債務保証の終了は、それらの開始から 6 ヶ月以内でなければならない。(d) 加盟国は、救済支援の開始後 6 ヶ月以内に、次のものを欧州委員会に提出しなければならない。(i) 貸付が返済され、または、債務保証が終了した旨、(ii) 長期的活力を回復させる事業再生計画、(iii) 支援対象者の清算計画。(e) 緊急の場合を除き、重要な事業や資産の取得または売却といった構造的措置をとってはならない。

142 2014R&R ポイント 56、57。

143 2014R&R ポイント 58。例えば、問題が支援対象者の支払能力に関係するのであれば、資本増強などの支援が必要となるが、単に流動性を欠いているというだけであるならば、貸付または債務保証で十分である。

144 2014R&R ポイント 59。

である。

救済支援は、支援対象者を6ヶ月の期間にわたり事業にとどませるのに必要な額を超えてはならない¹⁴⁵。

事業再生支援は、事業再生がおこなわれるために必要な最低限に限られ、関係者による自助努力も求められる¹⁴⁶。

(ト) 「One time, last time」主義

以下、R&Rガイドラインでは、不要な悪影響の回避のための考え方が示されている。その先頭が、「One time, last time」主義に関するものである。以下のとおりである。

モラル・ハザードを抑えるため、救済支援、事業再生支援、一時的事業再生支援のいずれについても、「One time, last time」主義をとる。すなわち、救済支援、事業再生支援、一時的事業再生支援を届け出る際には、加盟国は、過去の支援の有無を明らかにしなければならない。10年以内前に支援のあった場合には、今回の支援は承認されない¹⁴⁷。

例外は、次のような場合には認められる¹⁴⁸。(a) 一体となった事業再生計画の一部として、救済支援に引き続いた事業再生支援がなされる場合。(b) 救済支援または一時的事業再生支援がこのガイドラインに基づいて承認され、かつ、引き続いて事業再生支援がなされなかった場合であって、支援対象者は長期的な活力を回復するはずであったのに、支援対象者の責に帰すべきでない理由による状況変化により更なる支援が必要となったときであって、最初の支援から5年以上が経過している場合。(c) 支援対象者の責に帰すべきでない例外的で予見できない事情が生じた場合。

企業形態の変容に対応する細則も定められている¹⁴⁹。

145 2014R&R ポイント 60。その額は、Annex 1（本稿では省略）の範囲を基準とし、例外は正当な理由がある場合に限られる。

146 2014R&R ポイント 61-69。

147 2014R&R ポイント 70、71。

148 2014R&R ポイント 72。

149 所有形態の変化や債務構造の変化などがあっても、同じ事業者であれば、「One time, last time」主義が適用される（2014R&R ポイント 73）。企業グループとして支援を受けた場合には、企業グループ全体に「One time, last time」主義が適用される。他方、企業グループの一部のみが支援を受けた場合には、企業グループのうち当該支援対象者を除く部分は、なお、支援を受けることができる。ただし、過去の支援対象者から企業グループ内に支援内容が流出していないことが必要である（以上、2014R&R ポイント 74）。過去の支援対象者を買収したり倒産手続によって取得した者は、過去の支援対象者と経済的一体性をもつ者でない限り、「One time, last time」主義の適用対象とはならない（2014R&R ポイント 75）。

(チ) 競争歪曲を抑える問題解消措置

市場への影響を最小限に抑えるため、競争歪曲を抑える問題解消措置がとられる必要がある。具体的には、以下のとおりである。

競争歪曲を抑える問題解消措置は、通常は構造的措置であろう。しかし、適切な場合には、構造的措置に代えて、行動的措置や市場開放措置をとるのもよい¹⁵⁰。

構造的措置について。後記の問題解消措置評価基準に従い、事業再生支援の支援対象者に対して、資産の売却または縮小の措置をとるよう求める場合がある。この措置は、問題の生ずる市場において、遅滞なく、遅くとも事業再生計画の期間中に、おこなわなければならない¹⁵¹。そのような措置は、新規競争者の参入を促し、既存の小さな競争者や国際的活動の増幅に役立つものでなければならない。国境のなかに閉じこもり孤立することは避けられなければならない¹⁵²。問題解消措置は市場構造を悪化させるものであってはならず、したがって、資産の売却は、それが単体で競争力をもつようなものでなければならない¹⁵³。支援対象者は、資産売却を容易にしなければならない。例えば、売却する事業の顧客を自己に誘導するようなことをしてはならない¹⁵⁴。資産売却について買い手を見つけるのが難しい場合は、代替的な売却資産が示されなければならない¹⁵⁵。

行動的措置について。行動的措置は、長期的活力の回復のためにのみ支援が用いられることを確保し、支援によって深刻な市場構造の欠陥が保持され支援対象者が健全な競争から保護されてしまうことを阻止するためのものである¹⁵⁶。以下の措置は、全ての案件において、事業再生計画の全期間にわたり、とられなければならない。これによって構造的措置が無意味なものとなることも防ぐことができる¹⁵⁷。(a) 支援対象者は、長期的活力を取り戻すために必要な場合を除き、他の会社の株式を取得してはならない。これは、支援が長期的活力の回復のために用いられるのであることを確実にするためのものである。(b) 支援対象者は、支援を受けていることを宣伝材料としてはならない。

更に、例外的な場合には、支援対象者が急激な事業拡張をおこなわないよう求めることも必要になる、とされるが、このような措置は、他の措置では競争歪曲に対応できないという場合に限られる、ともされる¹⁵⁸。

.....
150 2014R&R ポイント 77。

151 2014R&R ポイント 78。

152 2014R&R ポイント 79。

153 2014R&R ポイント 80。売却する事業が売却先において競争単位として機能することを求めるものである。

154 2014R&R ポイント 81。

155 2014R&R ポイント 82。

156 2014R&R ポイント 83。

157 2014R&R ポイント 84。

158 2014R&R ポイント 85。

市場開放措置について。加盟国や支援対象者が市場開放のための措置をとる場合には、そのことも欧州委員会は勘案する。市場開放措置により、本来ならとられるべき他の措置をとる必要がなくなる場合もあり得る¹⁵⁹。

さて、以上のような問題解消措置の評価であるが、それについては以下のとおりである。

問題解消措置が競争歪曲を抑えることができるか否かの評価は、次の3点をみながらおこなう。第1に、支援の額と内容、その条件と背景状況、である。第2に、市場における支援対象者の規模やプレゼンスである。第3に、応分の負担を考慮に入れたうえでのモラル・ハザードの状況である¹⁶⁰。

第1点は、支援の額、支援対象者の資産、市場の規模、などによって評価される。支援に対して事前に適切な返済計画が立てられているか否かについても考慮する¹⁶¹。

第2点との関係では、市場における支援対象者の規模やプレゼンスは、事業再生の前と後における市場での支援対象者の状況に応じて評価される¹⁶²。

第3点との関係では、応分の負担が3.5.2. (2014年R&Rガイドラインポイント61-69)の基準に沿っておこなわれているか否かが評価される¹⁶³。

国内市場を開放し競争的なものとしようとする措置は、プラスの評価を受ける¹⁶⁴。

問題解消措置が重いものであるためにかえって支援対象者の長期的活力を削ぐようなものとなってはならない¹⁶⁵。

2014年R&Rガイドラインポイント32-35の社会的コストをカバーするための支援は、事業再生計画において明示されなければならない。余剰人員対策に用いられる支援は、問題解消措置の評価からは除かれるからである¹⁶⁶。

問題解消措置の評価については以上であり、問題解消措置について、若干の細則が置かれている。以下のとおりである。

過去において違法な支援を受けた者については、そのことを勘案したうえで評価する¹⁶⁷。

欧州委員会は、条件付きで、支援を承認することがある。例えば、加盟国自身が何らかの措置をとること、支援対象者に何らかの義務を課すこと、事業再生期間中

.....
159 2014R&R ポイント 86。

160 2014R&R ポイント 87。

161 2014R&R ポイント 88。

162 2014R&R ポイント 89。

163 2014R&R ポイント 90。

164 2014R&R ポイント 91。

165 2014R&R ポイント 92。

166 2014R&R ポイント 93。

167 2014R&R ポイント 94。

は支援対象者に他の支援をおこなわないこと、などである¹⁶⁸。

(リ) 透明性

加盟国は、支援の内容をウェブサイトで公示しなければならない¹⁶⁹。

ホ. 特定地域での事業再生支援

特定地域での事業再生支援について、少々の記述があり、以下のとおりである¹⁷⁰。援助の必要な特定地域における事業再生支援については、欧州委員会は必要な考慮をしなければならないが、しかし、そうであるために事業再生支援に対する判断基準が変化するわけではない。したがって、以上のような基準は特定地域にも等しく当てはまるが、前記の問題解消措置は、当該地域のシステミック・インパクトを抑えるのに必要な場合にのみ、求めることとする。

ヘ. 経営が悪化した SGEI 供給者に対する支援

SGEI (services of general economic interest) 供給者についても、特に記述を置いている。以下のとおりである。

経営が悪化した SGEI 供給者への State aid を審査する際には、欧州委員会は、SGEI の特徴を考慮に入れ、106 条 2 項と整合的な形でサービス供給の継続が確保される必要があることを考慮に入れる¹⁷¹。

SGEI 供給者は、長期的活力を回復するため、State aid その他の仕組みを引き続き合法的な形で活用することができる¹⁷²。

SGEI の供給のために必要な資産の売却までは、求めない¹⁷³。

SGEI 供給者がこのガイドラインの条件を履行できないのであれば、State aid は合法とはいえない。ただし、SGEI の継続的供給のため必要であるならば、新たな供給者につなぐために不可欠な支援であることを条件として、欧州委員会は支援を認める¹⁷⁴。

ト. 少額の支援または小規模の支援対象者の場合

欧州委員会は、少額の救済支援、事業再生支援、中小企業または小規模国営企業の一時的事業再生支援のための、スキームを承認する場合がある¹⁷⁵。これは、その

.....
168 2014R&R ポイント 95。

169 2014R&R ポイント 96。

170 2014R&R ポイント 97、98。

171 2014R&R ポイント 99。

172 2014R&R ポイント 100。

173 2014R&R ポイント 102。

174 2014R&R ポイント 103。以上のように、SGEI 供給者についても、金融機関に対する場合と類似の、若干の特別の配慮をしていることがわかる。

175 2014R&R ポイント 104–120。

ような小規模のものについて、個別の審査を不要としスキームの審査のみとすることにより、届け出る側と審査する側との負担を軽減しようとするものであろう。

チ. 手続

(イ) 救済支援に関する迅速手続

救済支援は、違反要件を満たさず、更に次の条件を満たすものであれば、1 ヶ月以内に決定に至るものとする。(a) 支援額が Annex 1 の方程式で導かれる額以下であり 1,000 万ユーロ以下であること。(b) ポイント 72 の (b) または (c) の条件によって承認されるものではないこと¹⁷⁶。

(ロ) 事業再生計画に関する手続

事業再生計画に関する手続については、詳細な記述がある。以下のとおりである。

事業再生計画の実行について。支援対象者は、事業再生計画を完全に実行し、求められた義務を全て履行しなければならない。それに反した場合は、正当な不服申立ての機会が保障されることを別として、支援の濫用があったこととされる¹⁷⁷。

事業再生計画の修正について。加盟国は、事業再生計画の期間中に、計画の修正を欧州委員会に申し立てることができる¹⁷⁸。もし約束内容が緩和される場合には、支援額が減らされるか、他の条件が追加されるのでなければならない¹⁷⁹。もし、加盟国または支援対象者が断りなく計画を修正した場合には、正当な不服申立ての機会が保障されることを別として、法的措置がとられる¹⁸⁰。

事業再生計画の期間中の他の支援の届出についても、若干の記述がある¹⁸¹。

.....
176 2014R&R ポイント 121。

177 2014R&R ポイント 122。事業再生計画が長期に及ぶ場合には、欧州委員会は、支援を分割払いとして、それぞれの支給の際に、事業再生計画の実行の有無を確認することとする等することができる(2014R&R ポイント 123)。

178 2014R&R ポイント 124。以下の条件が満たされるならば、欧州委員会は、修正を承認することができる。(a) 修正後の計画によっても長期的な活力を回復できること。(b) 支援額を増加させる修正の場合、応分の負担の量が増えること。(c) 支援額を増加させる修正の場合、問題解消措置の内容が強化されること。(d) 問題解消措置の内容を減ずる修正の場合、支援額もそれにあわせて減少すること。(e) 問題解消措置の期限を延期する修正の場合、当初の予定を遅らせる理由が支援対象者または加盟国のほかに原因をもつこと。もしそうでないならば、支援額がそれにあわせて減少すること。

179 2014R&R ポイント 125。

180 2014R&R ポイント 126。

181 2014R&R ポイント 127-130。

リ. 報告と監視

加盟国は、年次報告を欧州委員会に提出する。年次報告は、欧州委員会のウェブサイトに掲げられる¹⁸²。

個別の事例の承認決定の際、欧州委員会は、年次報告に加えて、追加の報告義務を課すことができる。その際、監視トラスティ、資産売却トラスティ、またはその両方の指名を求めることもできる¹⁸³。

ヌ. 既存のスキーム

加盟国が保持する既存のスキームについて、108条1項に規定された欧州委員会の権限に照らした経過措置が定められている¹⁸⁴。

ル. 附則

欧州委員会は、このガイドラインを2014年8月1日から2020年12月31日まで適用する¹⁸⁵。

(3) 若干の補足

イ. はじめに

以下では、まず、銀行コミュニケーションとR&Rガイドラインとを比較し、その後、R&Rガイドラインを若干みることによって、日本での検討のためのヒントを得ることとする。

ロ. 銀行コミュニケーションとR&Rガイドラインの比較

銀行コミュニケーションとR&Rガイドラインとを比較するということは、金融業界と非金融業界とが、事業再生のための公的支援の規制という観点においてどのような異なった扱いを受けているのか、という角度から、金融業界と非金融業界とを比較するということになる。

両者は、基本的な枠組みにおいて全く異なっているわけではなく、ほとんど全ての業界に適用されるR&Rガイドラインの枠組みを基本としながら、金融の文脈と言葉に置き換えたのが銀行コミュニケーションである、とあって、大過はないように思われる。

両者の顕著な違いは、2008年銀行コミュニケーションにおいて、原則として24時間以内の対応が約束されるなど、金融危機の文脈において金融業界が特別扱いを

.....
182 2014R&R ポイント 131。

183 2014R&R ポイント 132。

184 2014R&R ポイント 133、134。

185 2014R&R ポイント 135。

受けた、という点であろう。その際には、やはり、金融システムの安定が必要である、ということが強調された。

しかし、2013年銀行コミュニケーションにおいては、原則として24時間以内の対応という条項が消え、また、救済支援を先行させて事業再生計画は追って提出するのでよいという枠組みの弊害が指摘されたために救済支援の届出と事業再生計画の提出とが同時とされたことで、銀行コミュニケーションとR&Rガイドラインとの間の違いはほとんどなくなった、ともいえる。

金融機関の場合には、非金融機関の場合とは異なり、支援を受けたあとの事業拡張的行動の制約が問題解消措置として求められていない。事業拡張をしないという行動的措置は、2008年銀行コミュニケーションにおいては求められていた¹⁸⁶。これに対して、夙に2010年のCEPRレポートは、先般の金融危機の際にはむしろ金融機関が事業を縮小することにより経済に悪影響をもたらすことが懸念されたのであるから事業の拡大を抑制することは必ずしも適切ではなかった旨を指摘していた¹⁸⁷。

しかし、非金融機関の場合にも、常に事業拡張的行動が禁止されるわけではないので¹⁸⁸、ここでも必ずしも差があるとはいえない。

結局、金融危機のような緊急の場合を除いては、金融機関に対する銀行コミュニケーションと、非金融機関に対するR&Rガイドラインは、金融機関の特殊な取引等に鑑みた特殊な規定の有無という違いはあるものの、質的にはさほどの違いはなく、金融システムの安定の必要性の関係で一定の温度差があるということとどまる、ということではないかと思われる。

ハ. R&R ガイドラインの特徴

金融業界の問題を離れて、非金融機関に関するR&Rガイドラインの内容を把握しておくことは、日本において話題となった日本航空の支援の問題や日本でのガイドライン作成等の動きを検討する場合にも、有益であると思われる。

なお、その際には、2014年の新しいR&Rガイドラインで初出のものだけでなく、以前からのR&Rガイドラインにおいても採用されていた考え方もあわせて、包括的に紹介する。

まず、支援が必要最低限であり救済・事業再生の目的にターゲットの合ったものであることを強く求めている。社会的困難・市場の失敗に対応して長期的活力を回復することにより共通利益に貢献することが求められ、加盟国政府による支援が不

.....
186 前記注47。

187 Beck *et al.* [2010] のうち、65頁。このレポートは、その巻頭の「Acknowledgements」によれば、欧州委員会との緊密な連携をとりつつ、しかし外部において中立的な見解を示すよう努めたものようである。

188 2014R&R ポイント 85。

可欠であることの証明が求められる。モラル・ハザードが生じないよう、応分の負担に関する定めがあり、これに関する規定の整備が2014年R&Rガイドラインにおいては特に強調された。また、「One time, last time」主義を強調することにより、必要最低限の支援によってモラル・ハザードを起こさず救済・事業再生をおこなうべきことが担保されている。また、そもそも、「経営悪化事業者」の概念を厳しく措定し、これについては一括適用除外規則の適用を外してガイドラインの基準によるチェックの迂回を防止していることも、それを裏づけている。

そして、競争歪曲を抑える問題解消措置である¹⁸⁹。そこにおいては、構造的措置を原則としつつ、他社の株式を取得することを遠慮するよう求める行動的措置、市場の開放を担保する市場開放措置、などで補完・代替することも認められている。このあたりの塩梅は、実際の個別事例を深く研究しなければ的確に理解することは難しいであろう。なお、事業再生支援を受けた際には当然おこなわれるべきことであるかのように日本で紹介されることの多い事業拡張の制限については、それが求められることもあるが、他の措置では競争歪曲が解消されない場合に限る、とされていることにも注意する必要がある（2014年R&Rガイドラインポイント85）。もっとも、前記のように、事業拡張制限措置について特段の記述がないようにみえる銀行コミュニケーションと比較すれば、事業拡張制限について明示的な記述が置かれていることは、やはり、考慮に入れておくべきことなのであろう。

6. 最後に

本稿は、最初に断ったように、金融危機・事業再生に関するEUのState aid規制の全体像を描ききるには不十分であり、特に、個別事例分析をおこなっておらず、専ら、それらの蓄積を前提としておこなわれているコミュニケーションやガイドラインなどの一般的文書を概括的に紹介したにとどまっている。そのような意味で、甚だ不十分な研究・紹介ではあるが、金融危機に関連するState aid規制の流れを紹介し、また、2013年以降において姿を現しつつある現代化の流れのなかでの新たな銀行コミュニケーションや新たなR&Rガイドラインを紹介したという点で、それなりの貢献はできたのではないかと考えている。今後は、これを踏まえて、更に、理解を充実させることによって、事業再生に際しての公的支援規制のあり方が更に理解され、日本においてEUの経験と知見が適切に活かされることが期待される。

.....
¹⁸⁹ 前記注8でみたように、問題解消措置をcompensatory measures（代償措置）と呼ぶことは、なくなっている。

参考文献

- 市川芳治、「EC 競争法と EC/EU 法の憲法化」、『慶應法学』6号、2006年、203～226頁
- 公正取引委員会競争政策研究センター、「競争法の観点からみた国家補助規制」、2012年
- 、「EU 国家補助規制の考え方の我が国への応用について」、2013年
- 白石忠志、「公的支援と競争政策」、『ジュリスト』1401号、2010年、47～54頁
- 多田英明、「2008年金融危機下の銀行業に対する EU 国家援助規制」、経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー、2011年
- Fingleton, John, “Competition Policy in Troubled Times,” Office of Fair Trading, 20 January 2009.
- Beck, Thorsten, Diane Coyle, Mathias Dewatripont, Xavier Freixas, and Paul Seabright, “Bailing out the Banks: Reconciling Stability and Competition—An Analysis of State-supported Schemes for Financial Institutions,” Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2010.

