

諸外国における公的支援と競争政策の 調査報告

国土交通省 航空局
平成25年2月

EUの機能に関する条約(TFEU条約)第107条

1. 加盟国によって供与されるあらゆる補助その他形態を問わず国庫から支給されるものであって、特定の事業者又は特定の商品の生産に便益を与えることにより競争を歪曲し、又はそのおそれのある支援は、加盟国間の通商に影響を及ぼす限り、域内市場と両立しない。
2. (略)
3. 次に掲げる支援は、域内市場と両立するものとみなすことができる。

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

産業横断的なルール

障がい者雇用支援
訓練支援
地域支援
研究開発支援
環境支援
中小企業投資支援
救済及び再建支援

経営不振企業の救済と再建のための
国家補助ガイドライン(2004/C244/02)

分野別ルール

農業、ブロードバンド、放送、石炭、
電機、漁業、郵便、造船、鉄鋼、合
成繊維、自動車、運輸、**航空**、外航
海運、内航海運、鉄道)

航空分野における国家補助規則適用
ガイドライン(1994/C350/07)

救済・再建ガイドラインの趣旨・概要

- 経営不振企業に対する救済と再建のための公的支援は、市場の競争を歪めるおそれがある一方で、雇用の確保や、企業倒産により市場独占・寡占となる状況を防ぐ観点から正当化される場合もあることから、TFEU条約第107条3(c)に基づき、例外的に認められ得る。
- このため、公的支援の透明性を確保し、いたずらに非効率な企業が救済されることのないよう、その適用ルールが「救済・再建ガイドライン」として定められている。(1994年制定、現行のガイドラインは2004年の改訂版)

救済補助

- 経営難に陥っている企業が再建計画を策定する間に実施される補助
- 補助は一回限り(一回限りの原則)
- 補助を行うための条件は以下の通り
 - 返済期限6カ月以内の融資保証又は融資(金利は健全企業と同程度)
 - 重大な社会的困難が根拠であること
 - 営業継続に必要最小限であること

再建補助

- 再建計画が策定され、実行に移された後に実施される補助
- 補助は一回限り(一回限りの原則)
- 再建計画は、合理的な期間内に企業の長期的な生存能力を回復するものであること。「市場分析」「構造的な不採算部門の廃止」「経営不振の原因分析」「再建後の予想売上高」を含み、欧州委員会の承認を受ける
- 競争歪曲を回避するための補助の条件は以下の通り
 - 企業存続による利益が、競争歪曲による不利益を上回ること(当該企業の市場退出が雇用悪化や独占・寡占を招く等)
 - 市場への悪影響を可能な限り最小化するための補償措置が取られること(資産売却、供給量又は市場シェアの削減及び市場の参入障壁の削減等)。なお、不採算事業からの撤退は、補償措置としての供給量削減には含まれない
 - 補助は最小限であること
 - 再建に不要な新規投資に補助を回さないこと
 - 再建計画の実行状況について、再建期間中は少なくとも年に1回欧州委員会に報告すること

航空ガイドラインの趣旨・概要

- 「救済・再建ガイドラインとは」別に、特殊な産業分野については、分野別ガイドラインが整備されており（農業、郵便、鉄道等）、航空分野においては、1994年に「航空ガイドライン」が制定された。
- 当時、航空分野は1997年の完全自由化（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支援のあり方について一定のルールを設ける必要があったことが制定の背景。
- 「航空ガイドライン」は、航空会社の救済・再建のための公的支援に限らず、生活路線の維持に対する補助や空港に関する補助、支援等、航空会社に対して直接、間接を問わず利益をもたらす行為が対象となる。

救済補助

- 「救済・再建ガイドライン」に従う

再建補助

- 追加補助が必要となるものではないこと（一回限りの原則）
- 再建計画は、以下の条件を満たすこと
 - 競合他社に不利益をもたらすような拡張的なものでないこと
 - いかなる場合も、市場の成長を超えるような航空機数や提供座席数の増加を伴ってはいけないこと
- 再建期間中は、補助による他のエアラインの株式取得を控えなければならない

※ 航空の完全自由化が達成される1997年以降は、極めて例外的な場合であって非常に厳しい条件下のものでなければ、再建補助は認められない。

欧州調査概要

- 調査時期:平成24年12月3日～6日
- 調査対象:欧州委員会競争総局、フランス航空局、オーストリア交通・技術革新省、ÖIAG(オーストリア政府全額出資の持株会社)、オーストリア航空
- 調査方法:事前に送った質問票に基づく担当者へのインタビュー

補償措置について

- 補償措置の決定プロセスは、まず公的支援を受ける航空会社が原案を作成し、欧州委員会と加盟国政府で協議。その過程で、案を公開して関係者から意見を募り、それを踏まえて欧州委員会が決定。
- 補償措置については、ガイドラインで例示はされているものの、ケースバイケースで様々な措置があり得る。
- 補償措置を決定する上で定量的な基準はなく、協議が整った措置を講じることで競争環境が確保されたとみなしている。
- 運賃規制(価格規制)について、現在は健全な価格競争確保の観点から行っていない。

モニタリングについて

- 補償措置の実行状況に関する調査は、欧州委員会では行わない(市場全体で監視されているとの立場)。
- ただし、再建期間(=再建計画の期間。通常3～5年)は加盟国政府は毎年欧州委員会に報告書を提出。

航空ガイドラインの位置づけ

- 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「救済・再建ガイドライン」の双方を適用していたが、1997年以降は「救済・再建ガイドライン」を一義的に適用し、航空ガイドラインは参考にとどまり、実質的には適用していない。
- 現在、公的支援に関する全てのガイドラインの見直しを行っているが、「航空ガイドライン」の「救済・再建」に関わる部分については削除され、「救済・再建ガイドライン」に一本化される方向である。

欧州委員会が決定した支援内容と主な補償措置

エールフランス(1994年決定)	オーストリア航空(2009年決定)
<ul style="list-style-type: none"> ■ フランス政府が200億フラン(約30億ユーロ)を資本注入。 ■ 以下を条件として承認。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 民営化のプロセスを開始すること ➢ 政府は追加出資又は他の支援を行わない ➢ 出資金により他の航空会社を買収しない ➢ 稼働機材数を146機を超えて増やさない ➢ <u>供給量の増加は、原則として年2.7%まで</u> ➢ <u>フランス国内と欧州域内を結ぶ路線について、供給量を1993年の水準を超えて増やさない</u> ➢ フランス国内と欧州域内を結ぶ路線について、1993年に運航していた以上の定期路線を運航しない ➢ <u>欧州域内路線について、当該路線で同程度の供給量を有する競合他社を下回る運賃を設定しない</u> ※ 1998年に再度出した決定では、出資金により機材更新を行うことは問題ない旨も指摘 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府全額出資の持株会社(ÖIAG)による2億ユーロの融資 ■ ÖIAGからルフトハンザを経由した5億ユーロの出資(同時に、ÖIAGは保有するオーストリア航空の全株式(総株式数の約42%)をルフトハンザに売却) ■ 以下を条件として承認。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ <u>供給量を2010年末までに2008年1月対比で15%削減</u> ➢ その後は2015年末、又は収支均衡に達するまでのいずれか早い時点まで、<u>EUエアラインの供給増加率の平均を上限とする</u> ➢ オーストリア航空等がオーストリアの発着調整機関の支配株主とならない ➢ オーストリア政府は、ルフトハンザとオーストリア航空の統合に関し設定された条件を遵守すること

※EUにおいては、1997年に航空分野の完全自由化を実施

EUにおける航空会社の事例について②

	エールフランス (1994年欧州委員会決定)	オーストリア航空 (2009年欧州委員会決定)
適用ガイドライン	航空ガイドライン及び救済・再建ガイドライン(補償措置については主に航空ガイドラインに則している)	救済・再建ガイドライン(オーストリア側は航空ガイドラインの適用を求めたが、欧州委員会が却下)
補償措置の決定プロセス	エールフランス、フランス政府と欧州委員会の交渉により決定	オーストリア航空、ÖIAG、オーストリア政府(財務省)により原案を作成し、政府と欧州委員会の間で調整を実施。
供給量削減に関する議論について	なし(航空ガイドラインに従い、 <u>供給量増に上限が課された</u>)	<ul style="list-style-type: none"> ・オーストリア側は、既に2006～2008年に供給量削減を実施しており、これ以上の供給量減は再建の妨げになると主張 ・競合他社は、更なる供給量削減を主張し、最終的に欧州委員会は、<u>更なる供給量削減と供給量増の上限を決定</u>。
運賃規制に関する議論について	欧州委員会より、 <u>プライスリーダーとならない運賃規制</u> を行うことを提案	<u>全く議論はなかった</u>
欧州委員会による決定後の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・決定条件を不服として、競合他社が欧州裁判所に提訴し、裁判所は決定無効を判決。 ・欧州委員会は1998年に再度決定を发出。(判決を踏まえ説明を補った上で支援内容・補償措置については同内容のものを再度決定) 	欧州委員会から補償措置の実行状況等に関して更なる調査は受けていない

(フランス航空当局、オーストリア航空等へのインタビューにより国土交通省作成)

米国調査概要

- 調査時期:平成24年12月6日、13日
- 調査対象:米国運輸省(DOT)、米国司法省(DOJ)反トラスト局
- 調査方法:在米国日本大使館アタッシェによる担当者へのインタビュー

チャプター11について

- チャプター11は我が国の民事再生法と類似。経営陣が経営権を維持しながら経営再建を図ることが可能。
- 手続きにおいて競争政策上の観点からの配慮はない。
- 裁判所の管理下で手続きが進められ、債権者の意見が重視される。
- 航空業界において、チャプター11は債務超過状況を解消するためというよりも、むしろ事業再構築の手段として利用されているのが実態。

公的支援について

- 苦境に陥っている企業を政府が救済するか否かは、政府の政策判断。
- 競争当局は再生計画の内容に関しては関心を持っておらず、再生企業であるかどうかにかかわらず、企業が市場略奪的な行動をとるかどうかに関心を持っている。
- このため、公的支援を規制するガイドライン等の制度もない。

航空会社への公的支援

- 米国では航空会社は多数あり、活発な競争が行われているため、特定の航空会社に公的支援を与えることは基本的にない。
- このため、航空部門のガイドラインは不要。

GM(2008~2010年)

【再建の枠組み】

チャプター11(2009年6月申請)

【政府による支援】

- ✓ 総額194億ドル(約1兆9490億円)の融資
- ✓ 301億ドル(約2兆8190億円)を追加出資し、受け皿会社の約60%の株式を取得
- ✓ 政府が保有する債券の株式化

【再建計画の概要】

- ✓ 受け皿会社の設立
- ✓ 車種を約3割削減(48→34)
- ✓ 従業員数を2万9,000人削減(96,000人→67,000人)
- ✓ 工場数を約3割削減(47→33)
- ✓ 販売店を概ね半減(6,246→3,000)

クライスラー(2008~2011年)

【再建の枠組み】

チャプター11(2009年4月申請)

【政府による支援】

- ✓ 総額99億ドル(約9,670億円)の融資
- ✓ 受け皿会社の8%分の株式取得

【再建計画の概要】

- ✓ 受け皿会社の設立
- ✓ 3車種を削減
- ✓ 従業員を3,000人削減
- ✓ 固定費を7億ドル(約660億円)削減

司法省(DOJ)の見解

自動車メーカーの救済は、メーカーの数が少なく、また、地域経済・雇用に与える影響が甚大である一方で、民間資金が同じ役割を負う事ができないことに基づく政策判断で実施。

競争に与える影響ということよりも、そもそも破綻企業を政府が救済すべきか否かという議論がなされた。

チャプター11申請

以下の航空会社がチャプター11を申請

- コンチネンタル航空(1990年12月)
- USエアウェイズ(2002年8月)
- ユナイテッド航空(2002年12月)
- デルタ航空・ノースウェスト航空(2005年9月)
- アメリカン航空(2011年11月)



各社とも、申請時に債務超過状態ではなく、人件費等のコスト削減が主な目的。申請後も通常運航を継続した。

9.11 同時多発テロ後の政府支援

9.11同時多発テロ後、米国政府が航空会社に対する損失補償(46億ドル)と融資保証枠の設定(上限100億ドル※)を実施。

※ただし、実際に実行された融資保証枠は16億ドル。

	EU	米国
基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> 基本的には特定企業への<u>公的支援は禁止</u>としつつ、地域経済や雇用に与える影響、競争的な市場環境の確保等を考慮して、<u>例外的に特定企業の救済のための支援を認めている</u>。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域経済や雇用に与える影響等を考慮して、<u>事案ごとに政府が判断</u>。
競争政策との関係 (補償措置)	<ul style="list-style-type: none"> EUは域内に複数の国家が存在するという特殊事情から、域内の公正な競争条件を確保するため、ガイドラインを策定。 <u>事前に関係者で競争条件確保のための補償措置を協議するとともに、欧州委員会が競争政策上の観点から再建計画を承認し、支援を実施</u>。 	<ul style="list-style-type: none"> <u>支援の段階で競争当局は関与しない</u>。また、競争条件確保のための補償措置も求められない。 再生企業であるか否かを問わず、<u>企業が市場略奪的な行動に出れば、競争政策上の問題となる</u>。
新規投資への対応	<ul style="list-style-type: none"> 再生に必要でない新規投資に公的資金を投入することを禁止。 	<ul style="list-style-type: none"> 規制なし
モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> 再建期間中(=再建計画の期間中)は毎年加盟国政府から報告書を提出。 	<ul style="list-style-type: none"> 実質的にモニタリングなし

日本航空の再生への取組み状況(概要)

平成22年

1月19日

- ・日本航空が、企業再生支援機構に支援の申込みを行うとともに、裁判所に会社更生法に基づく更生手続き開始の申し立て。

これを受け、企業再生支援機構が支援決定。また、裁判所が更生手続き開始決定。

2月5日

- ・航空局長通達「日本航空に対する公的支援と公平な競争環境について」を発出。

4月28日

- ・日本航空が、再生に向けた2010年度路線便数計画を発表。2008年度対比で、国際線が約4割の縮小、国内線が約3割の縮小。

8月31日

- ・企業再生支援機構が、日本航空の更生計画案を東京地方裁判所に提出。

11月30日

- ・日本航空の更生計画について、東京地方裁判所が認可。

12月1日

- ・機構による3,500億円の出資。
- ・金融機関による5,215億円の債権放棄(債権放棄割合87.5%)。

12月31日

- ・整理解雇の実施。

平成23年

3月28日

- ・更生債権2,550億円のリファイナンス。
- ・更生手続き終結の決定。

5月27日

- ・成田＝ボストン路線の新規開設を発表(平成24年4月22日～)

8月16日

- ・カンタスグループ等との共同出資により、ジェットスター・ジャパンの設立を発表。

平成24年

8月10日

- ・「日本航空の企業再生への対応について」を発表。
(中期経営計画(2012～2016年度)の期間中の監視等を実施)

9月10日

- ・上場時の売出し価格決定(1株当たり3,790円)

9月19日

- ・日本航空が東京証券取引所に再上場。
(売却総額6,633億円)
- ・企業再生支援機構による支援完了。

EU・米国の事例	日本航空の事例
<p>1) 再建計画の承認</p> <ul style="list-style-type: none"> ● EUでは、欧州委員会が競争政策上の観点から審査し、承認。 ◆ 米国では、更生計画を裁判所が認可。競争政策上の考慮はない。 	<ul style="list-style-type: none"> □ 更生計画について、裁判所が認可を実施した。
<p>2) 関係者からの事前の意見聴取及び補償措置の決定</p> <ul style="list-style-type: none"> ● EUでは、事前に関係者の意見を聴いたうえで支援内容とその条件(補償措置)を決定。補償措置の内容はケースバイケースだが、運賃規制については健全な価格競争確保の観点から行っていない。 ◆ 米国ではこのような措置はなく、債権者の意向を尊重。 	<ul style="list-style-type: none"> □ 更生計画については、債権者等の議決を経て認可された。 □ 公的支援を元にしたいたずらな運賃引き下げに対して、国土交通省において指導・監督を実施した。
<p>3) 再生に不要な新規投資への公的資金の使用</p> <ul style="list-style-type: none"> ● EUでは、再生に必要でない新規投資への公的資金の使用は禁止。 ◆ 米国ではこのような規制はない。ただし、反トラスト法に違反するような市場略奪的な行為があれば競争当局が対応。 	<ul style="list-style-type: none"> □ 公的支援中にジェットスター・ジャパンへの出資を実施するとともに、成田＝ボストン路線を新規開設。

EU・米国の事例	日本航空の事例
<p>4) モニタリングの実施及びその期間</p> <ul style="list-style-type: none"> ● EUでは、再建計画の期間(3～5年)、毎年報告書を提出。 ◆ 米国では、実質的にモニタリングはない。 	<ul style="list-style-type: none"> □ 更生計画の実施状況については、更生手続きの期間中、裁判所に毎月報告を実施。 □ 再上場後も、国土交通省において、中期経営計画(2012～2016年度)の期間中、監視、指導・助言を行うこととしている。
<p>5) 対象市場</p> <ul style="list-style-type: none"> ● EUのガイドラインはEU域内を対象。 ◆ 米国では、反トラスト法もチャプター11も米国国内を対象。 	<ul style="list-style-type: none"> □ 国土交通省において現在、国際線を含めて監視を行っている。
<p>6) 企業救済・再建支援に関するガイドライン</p> <ul style="list-style-type: none"> ● EUでは、産業横断的な救済・再建ガイドライン及び航空部門のガイドラインが策定されているが、産業横断的なものに一本化される方向。 ◆ 米国はガイドラインは不要との立場。 	<ul style="list-style-type: none"> □ 我が国においては、経営不振の企業に対する公的支援について、産業横断的なガイドラインも航空部門に関するガイドラインも存在しない。

- 政府による日本航空の救済
- 企業再生支援機構を利用した日本航空の支援措置
- 企業再生支援機構が日本航空を支援した際の、会社更生法の手続きの併用
- これらの措置に伴う競争環境への影響
- 適切な競争環境維持への配慮