

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

平成26年12月

競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会

目次

第1	はじめに	1
第2	公的再生支援に関する競争政策の観点からの基本的な認識	2
1	競争政策の観点からの公的再生支援の評価	2
(1)	我が国における公的再生支援	2
(2)	公的再生支援に伴う競争のゆがみ	2
(3)	競争政策の観点からの公的再生支援に対する基本的な考え方	4
2	公的再生支援を実施する上で留意すべき原則	4
(1)	補完性の原則	4
(2)	必要最小限の原則	4
(3)	透明性の原則	4
第3	公的再生支援の競争に与える影響とそれに対する対応	4
1	競争に与える影響の違い	4
(1)	市場構造	5
(2)	支援内容	5
2	公的再生支援の競争に与える影響の最小化	9
(1)	市場構造を踏まえた検討の必要性	9
(2)	支援内容の調整による影響の最小化	9
(3)	法的整理との併用	11
(4)	支援内容の調整によって対処できない場合の措置	12
第4	公的再生支援の適切さを確保するための枠組み	14
1	公正取引委員会及び支援機関の役割分担	14
2	事後的な競争回復策	16
3	関連する事業規制等	17
4	透明性の確保	17
(1)	一般的な透明性	17
(2)	個別の事案における透明性	18
第5	まとめ	19
1	公的再生支援に関する競争政策の観点からの基本的な認識	19
(1)	競争政策の観点からの公的再生支援の評価	19
(2)	公的再生支援を実施する上で留意すべき原則	19
2	公的再生支援の競争に与える影響とそれに対する対応	20
(1)	競争に与える影響の違い	20
(2)	公的再生支援の競争に与える影響の最小化	20

3	公的再生支援の適切さを確保するための枠組み	23
(1)	公正取引委員会及び支援機関の役割分担	23
(2)	事後的な競争回復策	23
(3)	関連する事業規制等	24
(4)	透明性の確保	24
4	おわりに	25

第1 はじめに

我が国では、様々な政策目的に基づき、有用な経営資源を有しながら経営が困難な状況に陥った事業者の事業継続能力を回復するために、国が出資する法人等による事業再生支援（以下「公的再生支援」という。）が行われている。

公的再生支援は、事業の再生が行われることが社会的に望ましいが、公的再生支援が行われなければ再生が実現されない場合に実施されるものであるが、一方で、市場における競争の結果、経営が困難に陥り、本来であれば市場から退出すべきであった事業者に対して、公的再生支援を行うことによって、市場における競争に影響を及ぼしているという指摘がある。

このため、本研究会では、公的再生支援を行う機関（以下「支援機関」という。）、支援を受ける事業者（以下「被支援事業者」という。）やその競争事業者、及び専門家から、我が国及び欧米における制度や実態についてヒアリングなどを行い、具体的な検討を行った結果、競争政策の観点からの公的再生支援の在り方について、中間取りまとめを行ったものである。

第2 公的再生支援に関する競争政策の観点からの基本的な認識

1 競争政策の観点からの公的再生支援の評価

(1) 我が国における公的再生支援

我が国では、地域医療や公共交通などといったインフラの維持や雇用の確保、地域経済の活性化、取引先の連鎖倒産の防止などの様々な政策目的に基づき、有用な経営資源を有しながら経営が困難な状況に陥った事業者の事業継続能力を回復するために、公的再生支援（注）が行われている。

（注）我が国における公的再生支援の実態を踏まえ、本中間取りまとめにおける公的再生支援は国が出資する法人等による事業再生支援のことを指すものとし、法的整理における裁判所の関与については、公的再生支援に含まれないものと整理している（公的再生支援と法的整理の併用については、後記第3の2（3）参照）。

また、自然災害等の不可抗力によって経営が困難な状況に陥った事業者に対する救済的な支援については、市場における競争の結果、経営が困難な状況に陥った事業者に対する支援とは区別し、本中間取りまとめにおける公的再生支援には含まれないものとしている。

(2) 公的再生支援に伴う競争のゆがみ

（競争のゆがみの発生）

市場における競争の結果、経営が困難な状況に陥った非効率的な事業者が、経営が破綻し市場から退出することは、効率性に優れた事業者が市場で生き残るといふ市場メカニズムを維持するために必要なものである。他方、公的再生支援はこのような市場メカニズムに介入するものであり、当該支援がなされなかった場合と比較して、市場メカニズムが損なわれるおそれがある。以下では、このように市場メカニズムが損なわれることをもって、競争のゆがみが生じるものとしている。

（競争のゆがみによる市場への影響）

公的再生支援による競争のゆがみによって、以下のような市場への影響が生じる可能性がある。

非効率的な被支援事業者が市場で生き残ることによって、非効率的な事業者から効率的な既存の事業者又は新規参入事業者への需要や資源（労働力などの人的資源や工場などの物的資源）の移転が妨げられ、さらに、公的再生支援を梃子に非効率的な被支援事業者が効率的な事業者に対して競争上優位に立つ場合には、効率的な既存の事業者から非効率的な事業者

への需要や資源の移転が進む。

経営が困難な状況に陥った際の救済を見据えて、効率的な事業活動を行わなくても、最終的に公的再生支援を受けることで市場に存続できるという期待が生じることから、事業を効率化しようとするインセンティブが弱まるというモラルハザードが生じる。

また、このような競争のゆがみによって生じた非効率性の結果、消費者の利益が損なわれるおそれがある。

（被支援事業者の効率性の改善について）

公的再生支援は、被支援事業者の事業継続能力を回復するために行われるものであり、これによって当該事業者の効率性が改善するという効果が生じる可能性がある。

しかしながら、自助努力ではなく、競争事業者が受けることができない公的再生支援の下で被支援事業者の効率性が改善されると、公的再生支援がなかった場合と比較して、競争事業者が自らの創意工夫やコスト削減の努力等によって効率性を改善した場合に得られる売上げや利益が小さくなり、場合によっては、公的再生支援という外部的な要因のために既存の競争事業者が被支援事業者との競争に敗れ、市場から退出したり、新規参入事業者が参入する機会が失われたりするおそれさえ生じる。

（高度寡占市場における競争維持効果について）

なお、参入障壁が高い高度寡占市場においては、短期的には参入圧力が期待できない中で、公的再生支援によって被支援事業者が市場に存続することにより、競争事業者の市場支配力が引き続き抑制されるといった効果が生じる可能性があるという指摘があるが、いずれにしても、効率性に優れた事業者が市場で生き残るといった市場メカニズムが損なわれることには変わりがない。

（競争的な環境整備の必要性）

そもそも、公的再生支援は、非効率的な事業者が市場にとどまり続けることを助長するおそれを伴うものである。したがって、公的再生支援による事業の再生によらずとも、支援によって追求しようとする政策目的が達成できるように、存続すべき事業を継承する新規事業者が参入しやすいような環境を整備することが必要である。

(3) 競争政策の観点からの公的再生支援に対する基本的な考え方

以上のことから、公的再生支援は、効率性に優れた事業者が市場で生き残るといふ市場メカニズムに介入することを通じて競争のゆがみを生み、様々な非効率を生じさせる可能性があることを踏まえると、競争への影響をあらかじめ注意深く考慮した上で実施すべきものである。

2 公的再生支援を実施する上で留意すべき原則

前記1を踏まえると、競争政策の観点からは、公的再生支援は以下の3原則を踏まえて行う必要があると考えられる。

(1) 補完性の原則

公的再生支援は、様々な政策目的の達成のために、民間だけでは円滑な事業再生が不可能であり、支援機関が事業再生に対する公的な支援を行わざるを得ない場合に限り、民間の機能を補完するために実施すべきものである。

(2) 必要最小限の原則

公的再生支援は、経営困難に陥っている事業者を再生させなければ様々な政策目的を達成することができない場合において、当該政策目的を達成するために必要最小限となるような手段・方法で行われるようにすべきである。

(3) 透明性の原則

公的再生支援が市場メカニズムにどのような影響を与えるのかを明確にし、競争事業者が公的再生支援による競争への影響について意見を提出したり、被支援事業者の行為に対して適切に対応できるように、支援基準や支援手続といった一般的な事項に関する情報だけでなく、可能な限り、個別の事案に関する情報について、迅速性や情報へのアクセスの容易性に配慮しつつ開示がなされるべきである。

第3 公的再生支援の競争に与える影響とそれに対する対応

1 競争に与える影響の違い

公的再生支援が競争に与える影響は、基本的に、市場構造及び支援内容によって異なると考えられる。以下では、及びのそれぞれについて、他の条件を一定とした場合において、一般に、公的再生支援が競争に与える影響を検討している。

(1) 市場構造

以下では、市場構造のうち、特に競争に与える影響が大きく異なると考えられる被支援事業者の事業規模について焦点を当てるものとする。

また、被支援事業者の事業規模に関しては、絶対的な大きさと競争事業者に比較しての相対的な大きさを示す市場シェアとが問題になるところ、それぞれ検討する。

ア 絶対的な事業規模

被支援事業者の絶対的な事業規模が大きい場合には、被支援事業者（非効率的な事業者）から競争事業者（効率的な事業者）への需要等の移転が妨げられる程度が大きくなるため、公的再生支援が競争に与える影響は大きくなり、被支援事業者の絶対的な事業規模が小さい場合には、公的再生支援が競争に与える影響は小さくなると考えられる。

イ 市場シェア

被支援事業者の市場シェアが大きい場合には、被支援事業者（非効率的な事業者）から競争事業者（効率的な事業者）への需要等の移転が妨げられる程度が大きくなるため、公的再生支援が競争に与える影響は大きくなると考えられる。

特に、市場の集中度が高く、高度な寡占市場であるほど、被支援事業者の行動の変化が競争事業者の事業活動に与える影響が大きくなるため、例えば、市場に2社しか事業者が存在せず、それぞれの事業者が大きな市場シェアを有するような高度寡占市場においては、公的再生支援が競争に与える影響はより一層大きくなると考えられる。

(2) 支援内容

ア 支援の規模

公的再生支援の規模の大きさは、支援金額等の絶対的な大きさと被支援事業者の事業規模に対する相対的な大きさの2つに分けられるが、一般に、絶対的であれ相対的であれ、支援の規模が大きいほど、競争に与える影響は大きくなると考えられる。

イ 支援の期間・回数

一般に、公的再生支援の期間が長くなればなるほど、競争がゆがむ期間が長くなるため、競争に与える影響は大きくなると考えられる。また、支援回数の多寡それ自体が競争に与える影響を直接左右するわけでは

ないが、支援が繰り返し行われると、事業者の効率性改善のインセンティブを損ねやすい(モラルハザードが生じやすい)という意味において、一度しか行われぬ支援と比べて競争に与える影響は大きくなると考えられる。

ウ 支援の手法

公的再生支援の手法については、出資や融資といった金融支援、債権者間調整及び専門家の派遣等の非金融支援が挙げられる。

(ア) 金融支援

(金融支援の分類)

金融支援には様々な手法があるが、大きく分けて、融資や貸付保証のような流動性支援と出資が存在する。

(金融支援による一般的な影響)

金融支援は、被支援事業者の費用構造に直接又は間接に影響を与え、被支援事業者に競争上の優位をもたらすことがある。例えば、被支援事業者は、支援機関から低金利や無利子で資金を調達したり、出資を受けることによって、そのような金融支援がなければ通常では実施することが難しい大規模な設備の更新を行ったりすることが可能になり、このような設備の更新によって、費用構造が変化する可能性がある。

特に、金融支援が限界費用等の変動費用に影響を及ぼす場合には、被支援事業者の価格や生産量の水準に直接的に影響が及ぶため、短期的な観点から競争への影響が大きいと考えられる。また、金融支援は、一般に、被支援事業者の資本費用に影響を及ぼすことによって、設備や研究開発投資等の水準に影響を与えるため、長期的な観点からも競争への影響が大きいと考えられる。

(金融支援の各手法による影響)

金融支援のうち、主たる手法である流動性支援と出資についてそれぞれ競争への影響をみると、以下のとおりである。

a 流動性支援

流動性支援については、利子を課すことによって、被支援事業者が早期に融資を返済しようとするインセンティブが強くなるため、結果として事業再生が早期に完了する可能性が高まることとなる。

したがって、利子を課さない方が、事業再生が完了するのが遅くなるため、競争への影響が大きくなると考えられる。

特に、支援機関が流動性支援を行う際に課す利子の水準やその他の条件が、民間の金融機関から借り入れる場合の利子の水準やその他の条件に比べて優遇されればされるほど、被支援事業者が市場から借入れ等を行うこととの差異が大きくなるため、競争への影響は大きくなると考えられる。

b 出資

他方、被支援事業者が債務超過に陥っている場合や自己資本が過小となっている場合には、流動性支援を行うということではなく、債権者に対して債権放棄を促すほか、出資を行うことによって、資本を補強する必要がある。

出資は、融資などの流動性支援と比較すると、返済の必要がない、被支援事業者の信用力が補完される効果があるなどという点から、被支援事業者の競争上の優位をより大きくするおそれがあり、競争に与える影響は流動性支援に比べてより大きいと考えられる。

(支援終了時における出資の取扱い)

支援機関が被支援事業者に対して出資した場合における、取得した株式の処分（いわゆる出口）については、主に経営支配権オークションと金融商品取引所への上場の2つの手法がある。

経営支配権オークションの場合、既存の競争事業者が支配権を取得することによって、当該事業者の市場における地位が著しく高くなる場合には、公的再生支援の競争に与える影響が増幅される一方、新たな参入事業者が取得することによって、新規の独立した競争事業者が創出される場合には、競争に与える影響が緩和されるなど、事案ごとに競争に与える影響の大きさは異なるものと考えられる。

他方で、金融商品取引所への上場の場合、通常、経営支配権オークションのように、既存の事業者の市場における地位が著しく高くなったり、新規の独立した競争事業者が創出されることはないと考えられる。

また、公的再生支援が市場メカニズムを損なう効果を伴うことを踏まえ、当該支援を行った足跡をなるべく残さないという観点から、支援期間終了後の市場の状況を、公的再生支援が行われなかったと仮定した場合における市場の状況になるべく近づけるような形で株式を処分することも考えられる。この観点からは、公的再生支援が行われない場合に

は金融商品取引所への上場が実現される可能性は基本的に小さいことを踏まえると、経営支配権オークションの方が金融商品取引所への上場と比べて、公的再生支援が行われなかったと仮定した場合における市場の状況により近くなるという意味では、相対的に競争に与える影響が緩和されるものといえる。

(イ) 非金融支援

(非金融支援の概要)

非金融支援には様々な手法があるが、主な手法として債権者間調整及び経営陣等を含む専門家の派遣が挙げられる。

(非金融支援の一般的な影響)

非金融支援は、債権者間調整や専門家の派遣等を通じて被支援事業者の事業再生や効率化を促進する効果を有するものであり、また、一般に、公的機関である支援機関が、事業再生にコミットする意思を示すことによって被支援事業者の信用力を補完し、信用毀損を防止する効果を有するものである。このため、非金融支援は、競争に影響を与えることがある。

a 債権者間調整

債権者間調整については、事業再生のために必要となる各債権者の債権放棄の金額や清算・譲渡する事業等について債権者の間で調整を行い、支援計画に関し合意を得るために行われるものである。支援機関が第三者かつ公的機関の立場から債権者間調整を行うことによって、支援計画について合意を得やすくなるという効果が生じることがあり得るが、債権者間調整が競争にどれだけの影響を与えるのかは、結局は、債権放棄の大きさなどを定める支援計画の内容によって異なると考えられる。

b 専門家の派遣

専門家の派遣については、事業再生に向けた被支援事業者の実務をより円滑に実施するために行われるものである。支援機関が公的機関の立場から専門家を選定・派遣したり、派遣依頼を行ったりすることによって、被支援事業者は、支援機関が関与しなければ迎えることが不可能な有能な人材の派遣を受けることが可能になり、それがなければ実現することができない事業の効率化が実現できる

かもしれないが、専門家の派遣が競争にどれだけの影響を与えるのかは、これによって被支援事業者の事業の再生や効率化がどの程度促進されるのかによるものであり、つまりは、専門家として派遣される人材の質、派遣人数や派遣期間等によって異なると考えられる。

2 公的再生支援の競争に与える影響の最小化

(1) 市場構造を踏まえた検討の必要性

(中小規模の事業者等に対する支援)

被支援事業者の絶対的な事業規模又は市場シェアが小さい場合には、競争に対する影響が小さいものと考えられるため、公的再生支援が競争に与える影響について検討を行う必要性は、その他の場合と比べて基本的には小さいものと考えられる。

(2) 支援内容の調整による影響の最小化

ア 支援の期間・回数

支援期間については、事業再生を可能とすることを前提として、競争がゆがむ期間を短くする観点から、可能な限り短くした上で、支援期間を延長しないようにすべきである。

また、支援回数については、同じく事業再生を可能とすることを前提として、被支援事業者の効率性改善のインセンティブを損ねないようにする観点から、一度限りで支援が終了するようにすべきである。

なお、支援期間が長期に及ぶ場合には、一度に全ての支援を実施することにせず、事業再生の状況と照らし合わせながら支援を何段階かに分けて実施することを支援計画にあらかじめ明記することも考えられる。

イ 支援の規模

支援の規模が大きい場合には競争に与える影響も大きくなることを踏まえると、事業再生を可能とすることを前提として、支援の規模を必要最小限とする必要がある。

支援の規模を必要最小限とするという観点からは、事業の再生のために流動性や資本の増強が必要な場合には、公的再生支援を実施する前提として、あらかじめ被支援事業者が一定程度借入れや増資を自ら行うこと(自己調達)を支援機関が被支援事業者に対して求めたり、被支援事業者の株主等としての責任を踏まえて減資等の形で被支援事業者の損失を負担するように株主等に求めること(損失負担)が望ましい。

なお、自己調達を被支援事業者に対して求めることは、公的再生支援の規模を事業再生が可能となる範囲内で最小にし、競争への影響を小さくするだけでなく、事業者による効率性改善のインセンティブを維持するという効果も見込まれ、また、損失負担を株主等に求めることは、株主等による経営効率化の規律付けを維持する効果も見込まれるものである。

ウ 支援の手法

（金融支援及び非金融支援共通の留意点）

金融支援及び非金融支援に共通して留意すべきことは、補完性の原則に基づき、支援の要否や内容を検討した上で、必要最小限の原則に基づき、様々な政策目的を達成するために必要最小限となるような手段・方法で行われるようにすることである。

例えば、被支援事業者が、民間の金融機関から融資等を受けることができず、事業を継続するに当たっての運転資金が不足しているような状況においては、支援機関が出資を行うことは適当ではない。他方、このような状況における支援機関による流動性支援は、民間だけでは不足している資金を供給するという点で補完的な役割を果たし、金融支援の手法として適当であると考えられるので、競争への影響は限定的になるものと考えられる。

なお、支援機関による流動性支援は、民間の金融機関からの融資等を呼び込む効果も有していることから、必要最小限の原則にのっとり、支援機関による支援の規模が過大にならないよう留意する必要がある。

（金融支援を行う場合の留意点）

金融支援を行う際には、金融支援の規模が必要以上に大きくならないように用途や用途を事業再生に限定し、例えば、金融支援が事業再生の対象となる事業以外の新規事業への投資に流用できないように条件を付して金融支援を実施することによって、競争への影響を最小にすることが考えられる。

また、金融支援の手法については、融資等の流動性支援の方が出資よりも競争に対する影響が小さくなることを踏まえると、被支援事業者の金融支援に対するニーズを事前に把握し、融資等の流動性支援だけでなく出資が必要か否かについて十分に検討した上で、適切な金融支援の内容となるようにすべきである。

金融支援の各手法におけるそれぞれの留意点は以下のとおりである。

(流動性支援の留意点)

流動性支援を活用する場合にあっては、競争への影響をできる限り小さくするためには、貸付保証において保証料を課したり、融資において利子を課し、その水準やその他の条件を民間の金融機関からの借入条件に近づけたりすることが望ましい。

(出資の留意点)

出資が必要な場合にあっては、特に競争への影響が大きいことに鑑み、補完性の原則に基づき、支援機関による出資を実施する前に、まずは民間の出資者を探すとすべきである。その上で、民間の出資者がどうしても見つからない場合に限って支援機関が出資を行うこととすべきである。

使途や用途を事業再生に限定することとの関係では、実際に出資を行うに当たって出資金の分別管理を行うことを被支援事業者に対して求めるなどし、支援機関が想定する事業再生のための用途以外に被支援事業者が出資金を利用できないようにすることが望ましい。

また、出資を行う場合の出口として、公的再生支援の足跡をなるべく残さないとの観点からは、経営支配権オークションを活用することが有力な選択肢として考えられる。この場合、事案によって経営支配権オークションの競争への影響が異なることを踏まえ、オークションの参加予定者や落札の見込みがある者、その他の競争事業者の市場における地位などをあらかじめ把握した上で、経営支配権オークションを活用するか否かを判断することが望ましい。

なお、経営支配権を最終的に取得できるかどうかについては、独占禁止法の規定に基づく公正取引委員会による企業結合規制の規律に服することとなる。

(3) 法的整理との併用

公的再生支援の実施を前提とした上で法的整理を併用することについては、公的再生支援と法的整理は、事業再生を支援するという点において機能が一部共通するため、併用すると支援内容が事業の再生に必要な範囲を超えて過大になるおそれがあり、この場合、公的再生支援が競争に与える影響が大きくなると考えられる。

このため、公的再生支援と法的整理は基本的には併用すべきではないと考えられる。ただし、公的再生支援には存在しない法的整理の機能(例 貸借対照表上に記載されていない債務である簿外債務などが顕在化するリ

スクを遮断し、被支援事業者の債務を確定する機能)を利用することがどうしても必要な場合に、法的整理を併用することまで否定するものではない。

もっとも、公的再生支援には存在しない法的整理の機能を利用することを目的として法的整理を併用する場合であっても、法的整理の性質上、一部の機能だけを選択して利用することはできないため、法的整理の併用によって支援内容が過大になるおそれが生じることについて、支援機関は十分に留意する必要がある。

この点、公的再生支援については、支援機関が支援の規模や手法について競争への影響を踏まえて選択することが可能であり、支援内容が事業の再生に必要な範囲を超えて大きくならないように公的再生支援の内容を調整することができるものと考えられる。

なお、法的整理を併用すると、裁判所の監督の下で事業再生が行われることとなるため、公的再生支援の実施プロセスの透明性を高めることができるとの意見もあるが、実際には、被支援事業者のステークホルダー(被支援事業者に対して融資を行っている金融機関などのことをいう。以下同じ。)に対する情報開示が制限されることがあることなどを踏まえると、事業再生の手續に裁判所が関与したからといって、情報開示が促進され、透明性が高まることには必ずしもならないのではないかと考えられる。

以上を踏まえると、法的整理を併用しようとする場合には、その必要性をあらかじめ十分に検討するとともに、必要性が認められた場合であっても、併用によって支援内容が過大になるおそれがあることを踏まえ、公的再生支援が競争に与える影響について、被支援事業者の競争事業者等から意見を聴取するなど、透明性の確保について十分に注意を払う必要がある。また、公的再生支援の内容については、法的整理による効果を十分に考慮した上で、必要最小限の原則を踏まえ、その内容を厳格に調整する必要がある。

(4) 支援内容の調整によって対処できない場合の措置

(検討の視点)

基本的には、支援内容を調整することによって、公的再生支援が競争に与える影響を最小にする必要があるが、支援内容を調整してもなお、どうしても看過できないような競争への影響が残ることがないわけではない。

このような場合にあっては、支援内容を調整することに加えて、公的再生支援による競争への影響を最小化するための措置(以下「影響最小化措置」という。)を採ることが必要となる。影響最小化措置については、事業再生

を可能とすることを前提に、必要に応じ規制当局とも連携しながら、支援機関が支援を行うに当たっての条件として被支援事業者に一定の措置を採ることを求めることが考えられる。

例えば、公的再生支援がなければ不可能な生産設備の拡大や投資などが公的再生支援によって可能になることにより、被支援事業者の絶対的な事業規模や市場シェアが大きくなり、被支援事業者が著しく競争上優位となることが見込まれる場合には、被支援事業者の事業活動を制約する措置（以下「行動措置」という。）を採ることが考えられる。

また、支援内容を決定する時点において被支援事業者の絶対的な事業規模や市場シェアが十分に大きく、公的再生支援が完了した時点において、公的再生支援を梃子として被支援事業者が著しく競争上優位となることが見込まれる場合には、被支援事業者の市場におけるプレゼンスをあらかじめ減少させる措置（以下「構造措置」という。）を採ることが考えられる。

（具体的な措置）

ア 行動措置

行動措置としては、例えば、新たな生産設備への投資や新規事業分野への投資を一定期間制限することや、被支援事業者の事業活動や投資計画などについて定期的に支援機関に対して報告を求めること等が考えられる。ただし、行動措置は、被支援事業者の生産量や投資等を制限することを通じて市場の競争を制限する効果を持つおそれもあるため、慎重に実施する必要がある。特に、行動措置のうち、価格設定に対する制限は、市場の競争を直接制限する効果を持つので、原則として課すべきではなく、このような制限を課するのは、他の行動措置では競争への影響を限定できないような、極めて例外的な場合に限られるべきである。

なお、被支援事業者の価格設定が不当廉売等の規定に該当した場合には、公正取引委員会が独占禁止法の規定に基づき厳正に対処することとなる。

イ 構造措置

構造措置としては、例えば、被支援事業者の生産能力を削減するための事業譲渡を行ったり、生産設備などの資産を売却したりすることが考えられる。また、事業譲渡や資産の売却を行うに際しては、新規の独立した競争事業者を創出したり、既存の競争事業者が有効な牽制力を有することとなるような措置であることが望ましい。

(措置の実施の要否及び内容を決定するタイミング)

公的再生支援が開始された後においては、被支援事業者の市場における地位が競争上優位になった原因が、公的再生支援によるものなのか又は被支援事業者の自助努力によるものなのかどうかの判別が難しくなるため、支援開始後に、被支援事業者が競争上優位になったことのみをもって影響最小化措置を採るとした場合、被支援事業者自らが経営努力を行うことによって効率性を改善しようとするインセンティブを低下させるおそれがあると考えられる。

また、被支援事業者のみならず、被支援事業者のステークホルダーにとっても、競争上優位になったことをもって支援開始後に影響最小化措置が課される可能性があるとなると、事業再生の道筋が不透明になり、自らの出資や融資等に対するリターンが不確実になるため、当該事業者のステークホルダーが当該事業再生にコミットしようとするインセンティブが損なわれることとなる。

以上を踏まえると、影響最小化措置の実施の要否及び内容については、支援決定時にあらかじめ決定される必要がある。

(影響最小化措置を実施するタイミング)

支援決定において採るべきこととされた影響最小化措置については、措置の実施が遅延し、その結果競争のゆがみが拡大することを避けるために、原則として支援期間中に実施すべきである。ただし、支援期間中に景気が著しく悪化するなど、支援決定時には予測できなかった経済環境の急激な変化等が生じ、被支援事業者から措置の実施時期の延期について要請があった場合にはこの限りではない。

第4 公的再生支援の適切さを確保するための枠組み

第2の「公的再生支援に関する競争政策の観点からの基本的な認識」及び第3の「公的再生支援の競争に与える影響とそれに対する対応」の検討を踏まえ、公的再生支援の競争政策上の観点からの適切さを確保するための枠組みの在り方について、以下で検討する。

1 公正取引委員会及び支援機関の役割分担

公的再生支援の競争政策上の観点からの適切さを確保するためには、公正取引委員会が、個別の事案における支援内容の決定に当たり公的再生支援が競争に与える影響について評価するというやり方や、公正取引委員会が、競争政策の観点から一般的な公的再生支援の在り方に関する考え

方を示し、支援機関が支援内容の決定に当たりこれを勘案して公的再生支援が競争に与える影響について評価するというやり方が考えられる。

（個別の事案における競争への影響評価）

個別の事案における公的再生支援の内容については、競争への影響評価だけでなく、業種の特性等も踏まえた上で、達成しようとする政策目的の実現可能性や、事業再生の可能性などその他の様々な要素を総合的に勘案して判断する必要がある。このため、個別の事案における支援決定の際の競争への影響評価については、公正取引委員会が実施するよりも、支援機関が、必要に応じ規制当局とも連携しながら、支援内容を決定するに当たって併せて実施することが適当であると考えられる。

（一般的な競争への影響評価）

他方、公正取引委員会は、競争政策を所掌する行政機関として、業種横断的に公的再生支援による競争への影響に関する考え方を示す専門的な知見を有していると考えられる。

（結論）

以上を踏まえると、公正取引委員会が、公的再生支援を行うに当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なガイドラインを作成・公表するとともに、各支援機関は、個別事案における支援内容の決定に当たり、必要に応じ規制当局とも連携しながら、当該ガイドラインを踏まえて競争への影響を検討・評価するというやり方とすることが適当であると考えられる。

各支援機関が公正取引委員会が策定したガイドラインに沿って、公的再生支援による競争への影響を評価するに当たっては、具体的な事例における実際の評価の手法等について、必要に応じ公正取引委員会と相談することが期待される。

また、個別の事案における公的再生支援の内容が、公正取引委員会が策定したガイドラインに照らして不適切であり、競争に与える影響が著しく大きいような場合には、公正取引委員会が支援機関に対して注意喚起を行うことも選択肢の一つとして考えられる。

2 事後的な競争回復策

(問題の所在)

公的再生支援を実施することが決定され、競争に与える影響を必要最小化した上で支援が開始されたにもかかわらず、被支援事業者が当初の想定以上に競争上優位になる場合があり得る。このような場合において、事後的に競争に与える影響を最小化するために採り得る手段(競争回復策)としては、支援の中止、支援の縮小及び被支援事業者に対する金銭的不利益措置といった手法が考えられる。

このうち、支援の中止及び支援の縮小については、支援内容を変更するものであり、被支援事業者に対する金銭的不利益措置については、公的再生支援開始後において被支援事業者が当初の想定以上に競争上優位になった場合における影響最小化措置の一種と考えることができる。

(効率性改善インセンティブへの影響)

被支援事業者が、公的再生支援の開始後に当初の想定以上に競争上優位になったことをもって、事後的に、支援の中止や支援の縮小など支援内容の変更が行われることとなれば、被支援事業者の事業再生に向けた効率性改善のインセンティブが損なわれるおそれがある。

また、被支援事業者が、公的再生支援の開始後に当初の想定以上に競争上優位になったことをもって、事後的に、被支援事業者に対する金銭的不利益措置が実施されることとなれば、公的再生支援の開始後に被支援事業者の市場における地位の高さを理由として影響最小化措置を求めると同じであると考えられ、被支援事業者の事業再生に向けた効率性改善のインセンティブが損なわれるおそれがある。

加えて、公的再生支援の開始後に競争上優位になったことをもって、前記～の競争回復策が採られることとなれば、被支援事業者のみならず、被支援事業者のステークホルダーが被支援事業者の事業再生にコミットしようとするインセンティブが損なわれるおそれがある。

(法制上の観点からの困難さ)

の被支援事業者に対する金銭的不利益措置については、何ら違法行為等を行っていないにもかかわらず被支援事業者に対して金銭的不利益措置を課すような制度は、現行法制においては存在していない。

また、支援決定時にあらかじめ被支援事業者との間で合意することなく、事後的に、かつ、一方的に被支援事業者に対する金銭的不利益措置を課すような制度を新たに導入することについても、財産権の保障の観点から懸念が残る

ことに加え、被支援事業者が競争上優位になった原因が、公的再生支援によるものなのか、被支援事業者の自助努力によるものなのかについて判別することは困難であるため、被支援事業者に対して課すべき金銭的不利益の大きさを算定する規範設定も難しいことから、法制化することも困難ではないかと考えられる。

(結論)

以上を踏まえると、被支援事業者が当初の想定以上に競争上優位に立った場合において、事後的な競争回復策を採ることについては、被支援事業者が事業再生を行おうとするインセンティブや当該事業者のステークホルダーが当該事業再生にコミットしようとするインセンティブを損ねるものであり、適当ではないと考えられる。加えて、被支援事業者に対する金銭的不利益措置については、法制上の観点からも困難ではないかと考えられる。

3 関連する事業規制等

被支援事業者やその競争事業者が公的規制制度の下にあり、公的再生支援を梃子として被支援事業者が著しく競争上優位になると認められる場合、規制当局が、競争のゆがみを是正し、競争環境を確保する観点も踏まえて、許認可を含む処分等を行う場合があり得る。

このような場合において規制当局は、市場における競争の活性化を促すことによって競争環境を確保するという方向で処分等の内容について検討を行うことが望ましい。

このような観点からは、例えば、潜在的な参入事業者の新規参入を促すような処分等を行うことや、新規参入事業者を含む競争事業者による事業の実施に不可欠な施設の利用を容易にするような処分等を行うことについては、被支援事業者と新規参入事業者を含む競争事業者の間の競争の活性化を通じて競争環境を確保しようとするものであり、基本的に望ましいものと考えられる。

4 透明性の確保

(1) 一般的な透明性

支援機関は、被支援事業者及びその競争事業者やステークホルダーの予見可能性を高める観点から、公的再生支援の一般的な審査基準や支援手続について、基本的に公表すべきである。

また、支援機関は、被支援事業者の絶対的な事業規模や市場シェアが大きいなど、競争への影響が大きいと考えられる場合においては、支援機関

が公正取引委員会の策定したガイドラインに沿って、公的再生支援による競争への影響をどのように評価したのかという点について、可能な限り公表することが望ましい。

なお、公的再生支援の実施プロセスにおいて、関連法令を遵守するなど、その公正性が確保されなければならないことは当然であるが、これを確実なものとする観点からも、支援機関においては、公的再生支援の実施プロセスを積極的に開示し、その透明性を高めることが期待される。

(2) 個別の事案における透明性

ア 支援機関

支援機関は、被支援事業者の絶対的な事業規模や市場シェアが大きいなど、競争への影響が大きいと考えられる場合においては、支援計画の内容について、支援決定が行われる際に、公的再生支援による競争への影響評価とともに、可能な範囲で公表することが望ましい。他方で、公表に当たっては、風評被害等によって被支援事業者の経営を悪化させたりすることにより、円滑な事業再生に支障が生じないように留意する必要がある。

また、支援機関は、競争への影響を評価するに当たって、事業再生に支障のない範囲内において、必要に応じ競争事業者等から意見を聴取することが望ましい。特に、被支援事業者の絶対的な事業規模や市場シェアが大きい場合や法的整理を併用する場合など、競争への影響が大きくなる可能性が高い場合には意見聴取を行う必要性が大きいと考えられる。

イ 規制当局

規制当局は、処分等を行う際に公的再生支援による競争への影響についても考慮することとした場合には、被支援事業者等の予測可能性を損ねないようにするとの観点から、可能な限り、速やかにその旨を公表することが望ましい。

また、規制当局は、処分等を行うに当たって、公的再生支援による競争への影響を実際に考慮した場合にあっては、可能な限り、処分等の内容とともに競争への影響の評価についても公表することが望ましい。

第5 まとめ

以上の検討内容を整理すると、以下のとおりである。

1 公的再生支援に関する競争政策の観点からの基本的な認識

(1) 競争政策の観点からの公的再生支援の評価

公的再生支援は、経営が困難となった非効率的な事業者が市場から退出せず、生き残ることとなるため、当該支援がなされなかった場合と比較して、競争のゆがみを生み、非効率的な事業者から効率的な事業者への需要や資源の移転を妨げたり、事業を効率化しようとするインセンティブが弱まることによる非効率を生じさせる可能性がある。

したがって、競争政策の観点からは、公的再生支援は競争への影響をあらかじめ注意深く考慮した上で実施すべきものである。

(2) 公的再生支援を実施する上で留意すべき原則

公的再生支援は、次の3つの原則を踏まえて行う必要がある。

ア 補完性の原則

公的再生支援は、様々な政策目的の達成のために、民間だけでは円滑な事業再生が不可能であり、支援機関が事業再生に対する公的な支援を行わざるを得ない場合に限り、民間の機能を補完するために実施すべきものである。

イ 必要最小限の原則

公的再生支援は、経営困難に陥っている事業者を再生させなければ様々な政策目的を達成することができない場合において、当該政策目的を達成するために必要最小限となるような手段・方法で行われるようにすべきである。

ウ 透明性の原則

公的再生支援が市場メカニズムにどのような影響を与えるのかを明確にし、競争事業者が公的再生支援による競争への影響について意見を提出したり、被支援事業者の行為に対して適切に対応できるように、支援基準や支援手続といった一般的な事項に関する情報だけでなく、可能な限り、個別の事案に関する情報について、迅速性や情報へのアクセスの容易性に配慮しつつ開示がなされるべきである。

2 公的再生支援の競争に与える影響とそれに対する対応

(1) 競争に与える影響の違い

公的再生支援が競争に与える影響は、基本的に、市場構造及び支援内容によって異なると考えられる。

市場構造については、被支援事業者の絶対的な事業規模や市場シェアが大きい場合には、公的再生支援が競争に与える影響は大きくなると考えられる。

支援内容については、支援の規模が大きかったり、支援の期間が長かったり、支援が繰り返されたりする場合には、競争に与える影響が大きくなると考えられる。

また、公的再生支援は、その手法によって、金融支援と非金融支援に分けられる。

金融支援の手法としては、主に融資等の流動性支援と出資が挙げられるが、出資の方が融資等の流動性支援よりも競争に与える影響が大きいと考えられる。流動性支援については、利子を課すことによって競争に与える影響が小さくなる一方、金利の水準が民間の金融機関から借り入れる場合の水準から優遇されればされるほど、競争に与える影響は大きくなるものと考えられる。

非金融支援の手法としては、主に債権者間調整と専門家の派遣が挙げられるが、支援計画の内容や派遣される人材の質等によって非金融支援が競争に与える影響は異なるものと考えられる。

(2) 公的再生支援の競争に与える影響の最小化

ア 市場構造を踏まえた検討の必要性

被支援事業者の絶対的な事業規模や市場シェアが小さい場合には、競争に与える影響が小さいものと考えられるため、公的再生支援が競争に与える影響について検討を行う必要性は、その他の場合と比べて基本的には小さいものと考えられる。

イ 支援内容の調整による最小化

(ア) 支援の期間・回数

支援期間及び支援回数については、事業再生を可能とすることを前提として、競争がゆがむ期間を短くする観点から可能な限り支援期間を短くした上で、支援期間を延長しないようにし、また、一度限りで支援が終了するようにすべきである。

(イ) 支援の規模

支援規模については、事業再生を可能とすることを前提として、支援の規模を必要最小限とする観点から、あらかじめ公的再生支援を実施する前に被支援事業者に自己調達を求めたり、株主等に損失負担を求めることが望ましい。

(ウ) 支援の手法

金融支援及び非金融支援に共通して留意すべきことは、補完性の原則に基づき、支援の要否や内容を検討した上で、必要最小限の原則に基づき、政策目的を達成するために必要最小限となるような手段・方法で行われるようにすることである。

金融支援を行う場合には、出資や融資などの使途や用途を事業再生に限定することが考えられる。また、融資等の流動性支援の方が出資と比べて競争に対する影響が小さくなることを踏まえ、被支援事業者の金融支援に対するニーズを事前に把握し、融資等の流動性支援だけでなく出資が必要か否かについて十分に検討した上で、適切な金融支援の内容となるようにすべきである。

流動性支援を行うに当たっては、利子を課した上で、その水準については民間の金融機関から借り入れる場合の条件に近づけることが望ましい。また、出資を行うことが必要な場合であっても、競争への影響が大きいことに鑑み、事前に民間の出資者を十分に探した上で、どうしても見つからない場合に限って、支援機関が出資を実施するようにすべきである。

ウ 法的整理との併用

公的再生支援の実施を前提とした上で法的整理を併用することについては、公的再生支援と法的整理は、事業再生を支援するという点において機能が一部共通するため、併用すると支援内容が事業の再生に必要な範囲を超えて過大になるおそれがあり、この場合、公的再生支援が競争に与える影響が大きくなると考えられる。

このため、公的再生支援と法的整理は基本的には併用すべきではないと考えられる。もっとも、公的再生支援には存在しない法的整理の機能を利用することを目的として法的整理を併用することまでを否定するものではないが、法的整理の併用によって支援内容が過大になるおそれが生じることについて、支援機関は十分に留意する必要がある。

以上を踏まえると、法的整理を併用しようとする場合には、その必要性をあらかじめ十分に検討するとともに、必要性が認められた場合であっても、併用によって支援内容が過大になるおそれがあることを踏まえ、公的再生支援が競争に与える影響について、被支援事業者の競争事業者等から意見を聴取するなど、透明性の確保について十分に注意を払う必要がある。また、公的再生支援の内容については、法的整理による効果を十分に考慮した上で、必要最小限の原則を踏まえ、その内容を厳格に調整する必要がある。

エ 支援内容の調整によって対処できない場合の措置

支援内容を調整してもなお、どうしても看過できないような競争への影響が残るおそれがある場合においては、支援内容を調整することに加えて、公的再生支援による競争への影響を最小化するための措置（影響最小化措置）を採ることが必要となる。影響最小化措置については、事業再生を可能とすることを前提に、必要に応じ規制当局とも連携しながら、支援機関が支援を行うに当たっての条件として被支援事業者に一定の措置を採ることを求めることが考えられる。

影響最小化措置としては、被支援事業者の事業活動を制約する措置（行動措置）や被支援事業者の市場におけるプレゼンスをあらかじめ減少させる措置（構造措置）が考えられる。

行動措置としては、例えば、被支援事業者の新たな生産設備への投資や新規事業分野への投資を一定期間制限することなどが考えられる。ただし、行動措置は、市場の競争を制限する効果を持つおそれもあるため、慎重に実施すべきものであり、特に、市場の競争を直接制限する効果を持つ被支援事業者による価格設定に対する制限については原則として課すべきではなく、仮に課すとしても極めて例外的な場合に限るべきである。

構造措置としては、例えば、被支援事業者の生産能力を削減するための事業譲渡を行ったり、生産設備などの資産を売却したりすることが考えられる。また、事業譲渡や資産の売却を行うに際しては、新規の独立した競争事業者を創出したり、既存の競争事業者が有効な牽制力を有することとなるような措置であることが望ましい。

また、影響最小化措置の実施の要否や内容を決定するタイミングについては、被支援事業者の効率性を改善しようとするインセンティブや当該事業者のステークホルダーの事業再生にコミットしようとするインセンティブを損ねないようにするとの観点から、支援の決定時にあらか

じめ決定される必要がある。また、実施期限については、措置の実施が遅延することによって競争のゆがみが拡大することを避けるとの観点から、支援期間中に採るべきものとすべきである。

3 公的再生支援の適切さを確保するための枠組み

(1) 公正取引委員会及び支援機関の役割分担

公正取引委員会が、公的再生支援を行うに当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なガイドラインを作成・公表するとともに、各支援機関は、個別事案における支援内容の決定に当たり、必要に応じ規制当局とも連携しながら、当該ガイドラインを踏まえて競争への影響を検討・評価するというやり方とすることが適当であると考えられる。

(2) 事後的な競争回復策

被支援事業者が公的再生支援の開始後に当初の想定以上に競争上優位になった場合において採り得る事後的な競争回復策としては、支援の中止や支援の縮小といった支援内容の変更や被支援事業者に対する金銭的不利益措置などが考えられるが、いずれの手法であっても、被支援事業者の事業再生に向けた効率性改善のインセンティブやステークホルダーの当該事業再生にコミットしようとするインセンティブを損ねるおそれがある。

また、被支援事業者に対する金銭的不利益措置については、何ら違法行為等を行っていないにもかかわらずそのような措置を課すような制度は現行法制においては存在しておらず、新たにこのような制度を導入することについても、財産権の保障の観点から懸念が残ることに加え、被支援事業者が競争上優位になった原因が、公的再生支援によるものなのか、被支援事業者の自助努力によるものなのかについて判別することは困難であるため、被支援事業者に対して課すべき金銭的不利益の大きさを算定する規範設定も難しいことから、法制化することも困難ではないかと考えられる。

以上を踏まえると、被支援事業者が当初の想定以上に競争上優位に立った場合において、事後的な競争回復策を採ることについては、被支援事業者が事業再生を行おうとするインセンティブや当該事業者のステークホルダーが当該事業再生にコミットしようとするインセンティブを損ねるものであり、適当ではないと考えられる。加えて、被支援事業者に対する金銭的不利益措置については、法制上の観点からも困難ではないかと考え

られる。

(3) 関連する事業規制等

被支援事業者やその競争事業者が公的規制制度の下にあり、公的再生支援を梃子として被支援事業者が著しく競争上優位になると認められる場合、規制当局が、競争のゆがみを是正し、競争環境を確保する観点も踏まえて、許認可を含む処分等を行う場合があり得る。

このような場合において規制当局は、市場における競争の活性化を促すことによって競争環境を確保するという方向で処分等の内容について検討を行うことが望ましい。

このような観点からは、例えば、潜在的な参入事業者の新規参入を促すような処分等を行うことや、新規参入事業者を含む競争事業者による事業の実施に不可欠な施設の利用を容易にするような処分等を行うことについては、被支援事業者と新規参入事業者を含む競争事業者の間の競争の活性化を通じて競争環境を確保しようとするものであり、基本的に望ましいものと考えられる。

(4) 透明性の確保

ア 支援機関

支援機関は、被支援事業者及びその競争事業者やステークホルダーの予見可能性を高める観点から、公的再生支援の一般的な審査基準や支援手続について、基本的に公表すべきである。

また、支援機関は、競争への影響が大きいと考えられる場合においては、個別の事案における支援計画の内容や公的再生支援による競争への影響評価について、可能な範囲で公表することが望ましい。

さらに、支援機関は、競争への影響を評価するに当たって、事業再生に支障のない範囲内において、必要に応じ競争事業者等から意見を聴取することが望ましい。

イ 規制当局

規制当局は、処分等を行う際に公的再生支援による競争への影響についても考慮することとした場合には、可能な限り、速やかにその旨を公表することが望ましく、また、実際に考慮した場合にあっては、可能な限り、処分等の内容とともに競争への影響の評価についても公表することが望ましい。

4 おわりに

最後に、支援機関及び関係省庁においては、本中間取りまとめにおいて示されている考え方を踏まえ、実効性のある対応策を検討・実施することが期待される。

以上

競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会 委員名簿

座長	きしい 岸井	だいたろう 大太郎	法政大学法学部教授
	あおやぎ 青柳	ゆか 由香	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授
	うえむら 上村	たつお 達男	早稲田大学法学学術院・法学部教授
	おおやま 大山	やすし 泰	株式会社フジテレビジョン報道局専任局次長兼 経済部編集委員兼解説委員
	くにや 国谷	しろう 史朗	大江橋法律事務所代表パートナー（弁護士）
	しらいし 白石	ただし 忠志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	とやま 富山	かずひこ 和彦	株式会社経営共創基盤代表取締役CEO
	まつむら 松村	としひろ 敏弘	東京大学社会科学研究所教授

[五十音順，敬称略，役職は平成26年12月11日現在]

競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会 検討経緯

第 1 回会合（平成 26 年 8 月 13 日）

運営・進め方，検討事項の整理

第 2 回会合（平成 26 年 9 月 10 日）

- ・株式会社地域経済活性化支援機構からのヒアリング
- ・金融庁からのヒアリング

第 3 回会合（平成 26 年 9 月 25 日）

- ・日本航空株式会社からのヒアリング
- ・全日本空輸株式会社からのヒアリング
- ・株式会社足利銀行からのヒアリング

第 4 回会合（平成 26 年 10 月 8 日）

- ・ケン・A・シーゲル弁護士からのヒアリング
- ・多田英明東洋大学法学部准教授からのヒアリング

第 5 回会合（平成 26 年 10 月 24 日）

取りまとめに向けた自由討議

第 6 回会合（平成 26 年 11 月 7 日）

取りまとめに向けた自由討議

第 7 回会合（平成 26 年 11 月 21 日）

中間取りまとめ素案提示，検討

第 8 回会合（平成 26 年 12 月 11 日）

中間取りまとめ