

「企業再生政策と競争政策」 — 富山和彦氏報告に対するコメント —

公正取引委員会競争政策研究センター
関西学院大学

土 井 教 之

2012年5月18日

構成

はじめに

- I 市場メカニズムと競争－再生政策と競争政策－
- II 産業再生機構の効果・評価－事後検証－
- III 外国の経験からの含意
 - －EC・Bailout(R&R)の評価－
- IV 今後の課題

はじめに

経済学では、競争的な市場メカニズムを通して資源の効率的な移動が行われるが、それが妨げられる場合のみ、政府介入が正当化される。その論理と照らし合わせると、

- 産業再生機構の機能と結果はどのように評価されるか？
- 現行の企業再生支援機構などはどのような課題を抱えるのか？

今日、競争政策をはじめとするミクロ経済政策の効果についての事後検証が注目され、各国で行われているが、わが国でも、産業再生政策あるいは産業再生機構の効果に対する事後検証の1つの機会として、このセミナーの意義は大きい。

Ⅰ 市場メカニズムと再生－再生政策と競争政策－

- 1) 市場メカニズム、移動(参入・退出)、および参入・退出障壁
 - 製品・サービス市場、会社支配権市場(M&A市場)、経営者市場がそれぞれ有効に機能すれば、資源の産業間配分および産業内配分は最適に行われる。この過程で、不振企業は退出するか、または民間投資による再生(民間によるソリューション)によって存続する。
 - 参入・退出障壁が存在するならば、資源移動は妨げられる。
公共政策は障壁の除去に。
 - 従って、不振企業は、
 - 1)退出過程のなかにある途中の企業(やがて退出)
 - 2)退出障壁のために退出できずにいる企業、などを含むが、前者には介入すべきではない。

- 2) 市場の失敗が会社支配権市場と経営者市場でも発生
- これらの失敗のために、本来市場で評価されるべき資源が有効に活用されない。
 - これらの市場も有効に機能するように制度設計・政策を構築。

Ⅱ 産業再生機構の効果・評価－事後検証－

(1) 事前の議論－競争政策との関連－

再生機構は、政府が直接市場メカニズムに介入することを意味する。しかし、発足時から、競争政策との関連－再生政策が競争に与える影響－はほとんど議論されていない。ECとは大きく異なる(以下のⅢ参照)。

➡議論されていたならば、その場合どのような議論が行われたのか。

(2) 再生機構の論拠

少なくとも当時は、会社支配権市場と経営者市場が未成熟であったために、この方式がreasonableと考えられたのか？

- ➡ 今は、IGPI社のような企業が生まれ、民間で再生事業が成立し、従って政府による再生政策は不要である？ あるいは、まだ十分に機能していないので、同様の政策が依然として必要である？
- ➡ 再生機構(国の再生政策)は、失敗を補正することがきるのか、あるいはできたのか
- ➡ 動的な市場環境で、再生を行うのに必要な情報を政府が入手することができるか

(3) 結果の実態

実態1:「中小企業の再生は相談業務で改善するケースが多い
(半分以上)」(中小企業再生支援協議会)

- ➡ 自己努力、商工会議所、民間コンサル企業等の指導で解決可能。国が直接関与すべきか？

実態2:「対象企業の多くは業績を改善しているが、当初の計画通り再建できた企業は多くない」、「対象企業もその後退出(倒産)しているケースもある」(帝国データバンク[2010])

- ➡ ゾンビ企業をつくり出している(非効率企業の温存、退出障壁)可能性を含む
- ➡ 「合併の愚」が十分に予想される中で、あえてM&Aを実施するのは？

実態3:「対象企業の再生の裏でライバルが疲弊するケースも見られる」(ヒアリング)

- ➡ ECは、再生政策がライバルに負の影響を与えることを認識しているが、わが国ではほとんど問題とされていない。公正で自由な競争の維持の視点から見れば疑問
- ➡ この事実は、再生政策が市場構造・競争に歪んだ影響をもつ可能性を示唆。なぜなら、
 - 1) 社会的に非効率な企業が効率的な企業よりも成長し、その結果構造調整の負担が再生政策を受けない企業に移転されることを意味し、
 - 2) 再生政策が合理的な新規参入を阻害する可能性がある(参入障壁)。

(4) 事後的評価ー特に再生機構の競争・競争政策への影響ー

- ・直接的効果： 当該分野の競争へのインパクト

- ➡ 競争に与えた影響をどのように評価？ほとんど議論なし

- ・間接的効果： 産業政策の競争政策に対する優位の印象を醸成

- ➡ 今日、産業政策へのアレルギーがなくなった、と指摘されるが、この傾向には疑問

- ➡ 再生型政策が法律を変えて継続されているが、再生機構からのレッスンが生かされているのか？また、他の政策との整合性は考慮されているのか？

- ➡ わが国の再生政策について、その執行プロセスの透明性に問題がある

III 外国の経験からの含意

－EC・Bailout (R&R)の評価－

(1) ECの“Rescue & Restructuring”(R&R)政策(2004年ガイドライン)からの含意

- この政策は、以下の原則で実施されている。
 - 1) 基本的には、退出に直面している企業は市場で評価されていないので退出すべき
 - 2) 競争に影響を与えないように実施
cf. 国家補助の担当部署が「競争総局」の中に設置
 - 3) 競争の歪みを回避又は最小にするための措置を実施
資産削減、能力削減、シェア削減など

➡ これらの条件が当初より強調される

- リーマンショック直後を除いて、R&Rの発動は減少。今は特に大企業に発動されることはない。競争政策(の厳格化)と整合性をとるため。
 - ➡ 他の政策との整合性に十分に考慮
- 問題点も含まれる。例えば、雇用や地域経済への影響を最小限にするという論拠だけでなく、
 - ① 中小企業の存在は経済的に大きな役割を担う(ECは中小企業政策を重視)、
 - ② 再生企業は競争者に対する有効な“カウンターフォース”となる(「企業の退出が独占あるいは緊密な寡占につながるときには、競争的市场構造を維持するために望ましい」)、という論理が適用されている。

(2) R&R等の事後評価

- 確定的な評価はできない(London Economics[2004])
「退出を遅らせているにすぎない」(Glowicka[2008])
 - ➡ 必ずしも明確な効果が得られていない。
- 「国家補助を受けた企業のシェアの成長率は受けていない企業より大きい」(Scweiger[2011])
 - ➡ 国家補助が市場構造・競争に歪んだ影響を与えている
- 実施されたBailoutは社会的厚生の改善につながっていない、と結論する外国の研究が多い。
 - ➡ 困窮企業の救済措置が社会の利益にならない
- ➡ Bailout・再生政策には、他の政策について厳密な考慮が不可欠。その考慮の中で、競争政策が重要。

IV 今後の課題

- ① 競争政策との整合性を明示すべき(競争考慮)
再生政策の競争効果を体系的に精査・考慮
- ② 法律ごとに異なる対応を回避。また、学習なく新たな法律を制定して再生政策を継続することも疑問
- ③ 民間投資による再生(民間・市場によるソリューション)を促進するメカニズムを整備
- ④ 経済分析に基づいた議論が重要
 - 1) 再生対象企業の実証分析が必要
 - 2) 行動経済学、情報経済学などの新たな展開も取り入れる