※本資料は，平成２６年１１月２１日時点の未定稿版であり，最終版である平成２６年１２月１９日付け公表資料とは異なりますので，御注意ください。

資料１

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
（素案）

平成２６年１１月２１日

競争政策と公的再生支援の在り方に関する研究会

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も，市場における競争の結果，事業者が経営困難に陥り，市場から退出することによる顕著な弊害を防ぐため，このような事業者に対して，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公的再生支援はどのように評価すべきか。

（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，支援機関による事業再生に対する支援（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，本中間と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（１）ウ参照）。
　また，自然災害等の不可抗力によって経営困難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，経営困難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，経営が困難にな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う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競争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としては，

○　非効率的な被支援事業者が市場で生き残ることにより，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者への需要や資源（労働力などの人的資源や工場などの生産設備）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

○　経営破綻時の救済を見据えて，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
可能性がある。さらに，このような競争のゆがみにより生じた非効率性の結果，消費者の利益が損なわれることにもなる。

（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り効率性を改善した場合に得られる売上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が生じる。

これは，公的再生支援がなければ競争上優位に立ち，市場において存続していたと考えられる効率的な競争事業者が，競争上劣位に置かれ，市場からの退出を余儀なくされたり，新規参入者がその機会を奪われる可能性が生じるということを意味する。

（高度寡占市場における競争維持効果について）

なお，参入障壁が大きな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って，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，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，特に有用な経営資源を有しない非効率的な事業者が市場に留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そのものが不要となるように，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，被支援事業者と競争事業者の間の競争のプロセスに介入することを通じて競争のゆがみを生み，市場メカニズムを損ね，様々な非効率が生じ得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　公的再生支援を行う場合，競争政策の観点から当該支援はどのようなものであるべきか。

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支援を行わざるを得ない場合に限って，いわば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，種々の政策目的を達成することができない場合において行われるようにするとともに，当該政策目的を達成するために事業再生を妨げない範囲で，必要最小となるような手段・方法で行われるようにすべきである。

（３）透明性の原則

公的再生支援が競争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はなく，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の程度とそれに対する対応

１　競争に与える影響の程度はどのように異なるか。

公的再生支援が競争に与える影響は，基本的に，①市場の構造及び②支援の内容によって異なると考えられる。以下では，①及び②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）市場の構造

ア　事業者の規模

被支援事業者の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，公的再生支援を受けた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）支援の内容

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，競争がゆがみ，市場メカニズムが損なわれる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，一度しか行われない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，①出資や融資といった金融支援，②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とが存在する。

（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り，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り，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，また，固定費用に影響を及ぼす場合には，設備や研究開発投資等の水準に影響を与えるため，長期的な観点から競争への影響が大きいと考えられる。

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，利子を課す方が，競争への影響が小さ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金利やその他の条件が，民間の金融機関から借りる場合の金利（市場金利）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における借入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，①返済の必要がない，②利子が付かない，③信用の補完効果があるという点から，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り，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り，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，支援機関が株式を処分した後の市場の状況を，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に処分を実施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あり得な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近くなるという意味で，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専門家の派遣がある。

（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，事業の再生や効率化を促進することにより，事業者間の競争に影響を与えることがある。例えば，被支援事業者は，支援機関が依頼を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によって，それがなければ実現することができない効率的な事業の運営が可能になる。

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，再生計画に関し合意を得るために行われるものである。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も，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，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　公的再生支援が競争に与える影響の最小化の方法

（１）公的再生支援が競争に与える影響を最小化するために，どのような点を考慮すべきか。

ア　市場の構造

（中小規模の事業者等に対する支援）

被支援事業者の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基本的に小さいものと考えられる。

イ　支援の内容

（ア）支援の期間及び回数

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が考えられる。

（イ）支援規模

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，事業の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。これは，必要最小限の原則に合致するものである。

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，株主や債権者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公的再生支援が事業再生を妨げない範囲で最小とな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など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すことになるので，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を生じることから，必要最小限の原則に則り，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，使途や用途を事業再生に限定することによって，支援による変動費用や固定費用への影響を限定し，競争への影響を短期又は長期的な観点から最小にすることが必要である。また，金融支援の規模が必要以上に大きくならないように，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，基本的に融資等の流動性支援を活用することを優先的に検討すべきである。

（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，融資において利子を課し，利子の大きさやその他の条件を民間の金融機関からの借入条件（市場金利等）に近づけたり，貸付保証において保証料を課すことが望ましい。

（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，まずは民間のスポンサーを探すこととすべきである。その上で，民間のスポンサー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活用できないよう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観点から，経営支配権オークションを活用することが望ましい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。

ウ　法的整理との併用

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共通するものであるため，補完性の原則を踏まえると，公的再生支援を実施する特段の必要性がなく，法的整理によって事業再生が完了する見込みがあるのならば，基本的に併用するべきものではない。ただし，法的整理だけでは円滑な事業再生が困難な場合（例　民間のスポンサーがどうしても見つからない場合）に，公的再生支援による出資を実施したり，逆に，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，法的整理を利用することまで否定するものではない。

しかしながら，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，一部の機能だけ選択して利用することはできないため，法的整理を併用した結果，事業再生のための支援が過大になるおそれがあることについて，支援機関は留意する必要がある。

他方で，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，支援の程度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。

以上を踏まえると，公的再生支援を行うに当たって法的整理を併用する必要性がある場合は，支援の程度が事業の再生に必要な範囲を越えて過大なものとなり，競争に対して必要以上に大きな影響を与えることとならないように，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，公的再生支援の内容を調整する必要がある。

（２）競争への影響を最小化するためにどのような措置を採ることが適当か。

（検討の視点）

基本的には，支援の内容を考慮することによって，公的再生支援が競争に与える影響を最小にするものであるが，支援の内容を考慮してもなお，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，支援の内容を考慮することに加えて，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，事業再生に悪影響を与えないことを前提に，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，被支援事業者の市場シェアや事業規模が大きくなり，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，このような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市場シェアや事業規模が十分に大きく，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，このような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）

○　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禁止することが考えられる。また，被支援事業者の事業活動や投資計画などの活動状況について定期的に支援機関に対して報告を求めることも考えられる。

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があるため，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。

○　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，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，公的再生支援に依拠するものなのか又は被支援事業者の自助努力に依拠す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，被支援事業者自らの経営努力を行うことにより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ことが考えられる。

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（民間のスポンサーや金融機関）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おそれがあるとなると，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，支援決定と同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べき期限）

支援決定において採るべきこととした影響最小化措置については，措置の実施が遅延し，かえって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るべきである。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事態が生じ，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「競争政策の観点からの公的再生支援の在り方」及び第３の「公的再生支援が競争に与える影響」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

（基本的な考え方）

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，①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，②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も，競争当局である公正取引委員会が実施するよりも，支援機関が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，競争政策の観点から公的再生支援を行うに当たって支援機関が留意すべき点を盛り込んだ業種横断的なガイドライン等を作成・公表し，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，当該ガイドライン等を踏まえて，競争への影響を検討・評価するというやり方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等に沿って，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，必要に応じて，公正取引委員会と相談しながら実施することが期待されるところである。

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等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の在り方

（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，競争に与える影響を最小化する手段（競争回復策）としては，①支援の中止，②支援の縮小，③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，①支援の中止及び②支援の縮小については，支援の内容を変更するものであり，③被支援事業者に対する金銭的不利益措置については，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限定した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）

被支援事業者に対して，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，①支援の中止や②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，同様の理由で，③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ことと同じであり，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①～③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（民間のスポンサーや金融機関）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（考え方については第３の２（２）参照）。

（法制上及び実務上の観点からの困難さ）

特に，③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，憲法その他の法令との関係から懸念が残ることに加え，法的安定性が損なわれるおそれがあることからも，法制上困難であると考えられる。

加えて，仮に法制上このような制度が実現できたとしても，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区別することが困難であるため，実務上，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ことが難しい。

（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導入することは，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，とりわけ，被支援事業者に対して金銭的な不利益措置を課すことについては，法制上及び実務上の観点からも問題があるものと考えられるため，適切ではない。

３　関連する事業規制等の在り方

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る場合，当該規制を所管する機関（以下「規制当局」という。）が，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，競争のゆがみを是正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，市場における競争をさらにゆがめることとならないように，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当該事業者の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なわないようにすることに留意する必要がある。

このような観点からは，とりわけ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，前記のインセンティブを

損ねるおそれがなく，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のゆがみを是正することになるため，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

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，公的再生支援の審査基準や支援の手続については，できる限り透明性を確保することが望ましい。これは，公的再生支援のみならず，規制当局が被支援事業者に対して処分等を行う場合にも該当する。

また，支援機関が公正取引委員会の策定したガイドライン等に沿って，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は，被支援事業者の市場シェアや規模などが大きいなど，競争への影響が大きいと考えられる場合においては，可能な限り公表されることが望ましい。

（２）個別の事案における透明性

ア　支援機関

支援機関は，被支援事業者の市場シェアや規模などが大きいなど，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。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。

競争事業者との関係では，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，被支援事業者の市場シェアや規模が大きい場合など，競争への影響が大きい場合には聴取する必要性が大きくなると考えられる。

イ　規制当局

被支援事業者やその競争事業者の予測可能性を損ねないように，規制当局は，支援決定を踏まえて処分等において公的再生支援による競争への影響を考慮することとした場合においては，可能な限り支援決定と同じタイミングで，その旨を支援機関及び被支援事業者又はその競争事業者との間で共有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が競争に与える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，支援機関及び被支援事業者又はその競争事業者との間で共有することが望ましい。

第５　まとめ

以上の検討内容を簡潔に整理すると，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公的再生支援はどのように評価すべきか

競争政策の観点からは，公的再生支援は，競争のゆがみを生み，市場メカニズムを損ねることによって，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，事業を効率化するインセンティブが弱まることによる非効率性が生じ得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）公的再生支援を行う場合，競争政策の観点から当該支援はどのようなものであるべきか

公的再生支援は，民間だけでは事業再生を円滑に実施することが困難であり，公的再生支援が不可欠な状況において民間の事業再生を補完すべき（補完性の原則）であり，競争に与える影響が，事業再生を妨げない範囲で可能な限り最小となるような手段・方法で行われるようにすべき（必要最小限の原則）であり，競争への影響を明確にするために個別の事案に関する支援の情報について，可能な限り明らかにすべき（透明性の原則）である。

２　公的再生支援の競争に与える影響の程度とそれに対する対応

（１）競争に与える影響の程度はどのように異なるか

競争に与える影響の程度は，基本的に，①市場の構造及び②支援の内容によって異なる。被支援事業者の市場シェアや事業規模が大きい場合や，支援の規模が大きかったり，支援の期間が長かったり，また，支援が繰り返される場合などにおいては競争への影響が大きくなると考えられる。

また，支援の手法としては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，主に出資と融資などの流動性支援が挙げられるが，出資の方が融資などの流動性支援よりも競争への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への影響が小さくなる一方，金利が民間の金融機関から借りる場合の金利（市場金利）から乖離すればするほど，競争への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競争への影響は異なるものと考えられる。

（２）公的再生支援が競争に与える影響を最小化するために，どのような点を考慮すべきか

ア　市場の構造

被支援事業者の市場シェアや事業規模が小さい場合には，競争に与える影響が小さくなると考えられるため，基本的に競争への影響を検討する必要性が小さくなるといえる。

イ　支援の内容

（ア）支援規模

支援規模については，できる限り小さくするために，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，株主等に損失分担を求めることが望ましい。

（イ）支援期間及び支援回数

また，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，支援が繰り返し行われないようにし，また，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すべきである。

（ウ）支援手法

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することである。支援が補完性の原則に基づき実施される場合においては，競争への影響は限定的になると考えられる。

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，出資と比べて競争への影響がより小さいと考えられる融資等の流動性支援を積極的に活用し，流動性支援を行うに当たっては，利子を課した上で，金利について市場金利になるべく近づけることが考えられる。特に，出資については，事前に民間のスポンサー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，支援機関が実施するべきである。

ウ　法的整理との併用

法的整理と公的再生支援は，補完性の原則に基づき，基本的に併用すべきものではない。しかしながら，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はこの限りではないが，併用することによって，支援が事業の再生に必要な程度を超えて大きくなるおそれがある。

　したがって，公的再生支援を行うに当たって法的整理を併用する必要がある場合には，法的整理の効果を十分に考慮し，支援が過大なものとならないように，公的再生支援の内容を調整する必要がある。

（３）競争への影響を最小化するためにどのような措置を採ることが適当か

　支援の内容を考慮してもなお，市場構造のためにどうしても看過できない競争への影響が残るおそれがある場合においては，支援の内容を考慮することに加えて，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。

　影響最小化措置としては，公的再生支援がなければ実現されなかったであろう生産設備の拡大や投資により，被支援事業者の市場シェアや事業規模が大きくなることが見込まれる場合にあっては，被支援事業者の新たな生産設備への投資や新規事業への投資等を制限するといった，事業活動を制限する措置（行動措置）が考えられる。また，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著しく競争上の優位がある事業者となることが見込まれる場合にあっては，被支援事業者の市場におけるプレゼンスを減少させるための措置（構造措置）が考えられる。ただし，行動措置は，一般に市場の競争を制限する効果を持つおそれがあることに留意して慎重に実施すべきものであり，特に，市場における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実施すべきではなく，仮に実施するとしても極めて例外的な場合に限るべきである。

　また，影響最小化措置の要否や内容を決定するタイミングについては，被支援事業者等の効率性改善インセンティブを弱めないため，支援の決定時にあらかじめ定めることが望ましく，実施期限については，遅延することなく行うように，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，競争政策の観点から公的再生支援を行うに当たって各支援機関が留意すべき点を盛り込んだガイドライン等を作成し，各支援機関は当該ガイドライン等に沿って競争への影響を検討・評価することが適当である。

（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」になったことに対す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と，影響最小化措置の一種として被支援事業者に対する金銭的不利益措置などが挙げられるが，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。

特に被支援事業者に対する金銭的不利益措置については，同様の制度が現行法制において存在しないこと，新たにこのような制度を実現することは法制上困難なこと，仮に実現できたとしても，実務上困難が生じることとなる。

以上を踏まえると，公的再生支援を開始した後に事後的な競争回復策を導入することは適切ではない。

（３）関連する事業規制等の在り方

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る場合，当該規制を所管する機関（規制当局）が，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，競争のゆがみを是正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，市場における競争をさらにゆがめることとならないように，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当該事業者の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なわないようにすることに留意する必要がある。

このような観点からは，とりわけ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，前記のインセンティブを損ねるおそれがなく，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のゆがみを是正することになるため，基本的に望ましいものと考えられる。

（４）透明性の確保

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，公的再生支援の審査基準や支援手続等については，でき

る限り透明性を確保することが望ましい。
個別の案件における支援計画の内容や公的再生支援の競争への影響については，競争への影響が大きいと考えられる場合においては，可能な範囲で公開されることが望ましい。
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から意見を聴取することが望ましい。
さらに，規制当局が，公的再生支援が競争に与える影響を処分等に行うに当たって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，支援機関及び被支援事業者又はその競争事業者との間で共有することが望ましい。

最後に，以上の中間取りまとめを踏まえ，政府におかれては，迅速に実効性のある対応策を検討し，実施することが期待される。

以上