

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

1. はじめに

リーマンショックによる金融危機の直後に経営破綻した日本航空は、企業再生支援機構の支援と会社更生法に基づく更生手続の下で再生への取組を実施し、平成 24 年 9 月 19 日、東京証券取引所第一部への再上場を果たした。この日本航空の再生に関しては、公的支援が航空会社間の競争環境に影響を与えたのではないかと、公的支援と競争環境のあり方について各方面から指摘を受けている。一方で、オープンスカイの進展とそれに伴う LCC の台頭等、航空分野の競争が激化している中で、将来的に同様の事案が生じる可能性は否定できない。

そこで、今回の日本航空の再生過程において講じられた支援措置等について、健全な競争環境の確保の観点から検証を行うとともに、航空産業における今後の企業再生と公的支援のあり方に関して、諸外国の事例も踏まえて検討を行うため、交通政策審議会航空分科会の下に「公的支援に関する競争政策検討小委員会」（以下「小委員会」という。）を設置し、議論することとした。本報告書は、同小委員会での議論をとりまとめたものである。

2. 日本航空の再生過程において講じられた支援措置・取組の検証

(1) 支援措置及び再生のための取組の概要

日本航空の再生に当たっては、平成 22 年 1 月 19 日に日本航空が企業再生支援機構に支援の申し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の開始の申し立てを行い、これを受けて、企業再生支援機構が支援決定を行い、裁判所が更生手続の開始を決定した。

具体的な措置内容としては、企業再生支援機構による 3500 億円の出資、債権者による債権放棄（5215 億円）、既存株式の 100%減資のほか、企業再生支援機構によるつなぎ融資（800 億円）、日本政策投資銀行によるつなぎ融資（2800 億円）の供与がある。

再生のための取組としては、国際線 4 割減、国内線 3 割減をはじめとする事業規模の縮小のほか、約 48,000 人から 32,000 人への人員削減と人件費の 2 割削減、子会社の売却（110 社から 60 社に）等が実施された。さらに、企業年金についても、現役約 5 割、OB 約 3 割という削減がなされた（資料①-1～①-3）。

上記の支援措置の結果、財産評定による営業利益の押し上げ、債権放棄による金利負担軽減、繰越欠損金制度による法人税の負担減で、平成 23 年度決算では合計約 860 億円の利益改善効果があると同時に、再生のための取組の結果、営業費用の大幅な減少があり、約 1870 億円という過去最高益を計上した（資料②）。

(2) 支援措置に関する検証

日本航空の再生及び再生過程で講じられた支援措置については、小委員会におけるヒアリングによると、当時以下のような考え方に基づき実施された。

- 日本航空の再生を政府が支援することについては、同社が我が国の発展基盤である航空ネットワークの重要な部分を担っており、また、航空産業における競争環境を維持するためにも、その運航の継続と迅速かつ確実な再生を果たすことが必要であった。
- 企業再生支援機構による出融資等の公的支援については、リーマンショック後における民間のリスクマネーの供出が枯渇している中で、日本航空の再生を果たす上で公的な企業再生ファンドが信用補完のための出融資を行うことが必要であったことから実施された。その際、日本航空の迅速かつ確実な再生を図り、出融資された公的資金を確実に回収するため、裁判所が関与する透明性・公正性が確保された手続として、会社更生手続を採ることとした。
- また、同機構による 3500 億円の出資等については、このような出資等の規模であっても、ようやくバランスシート上に 248 億円の純資産を計上できるというぎりぎりの計画であって必要最低限の出資であったということや、航空産業は固定費の割合が高く、わずかな需要のぶれが利益を大きく変動させるという特性があり、当時の状況として、二次破綻の可能性も大いに考えられ相当な危機感があったこと等の理由により実施された。

これに対し、小委員会では以下のような意見があった。

- 我が国の経済産業活動や国民の足を支える基盤である航空ネットワークの維持の観点から、日本航空の再生を政府が支援すること自体については特段の異論はなかった。
一方、日本航空の再生支援の具体的手法については、どこまで十分な検討が行われたのか疑問であるとの意見があった。
- 企業再生支援機構による公的支援と会社更生法の適用の併用による救済については、二重の支援ではないかとの意見があった。
一方、更生手続はそれ自体が公的支援を構成するものではないとの意見や、公的支援を行う場合には、透明性・公正性が高い更生手続を選択することは理解できるとの意見もあった。
- 会社更生手続に伴い、債権放棄や繰越欠損金の取扱いで金利負担や法人税負担が減免されたことは過大な支援に相当するとの意見があった。
一方、これらの取扱いは、会社更生法等を適用した企業に共通する取扱いであり、企業再生支援機構を中心とした公的資金の供与等の支援とは区別すべきであるとの意見もあった。

(3) 公的支援が競争環境に与えた影響や健全な競争環境に関する検証

日本航空の再生過程で講じられた支援措置が競争環境に与えた影響については、小委員会では以下のような意見があった。

- 我が国の航空産業は、日本航空を含む大手二社で国内線の約9割、国際線の全てを運航しているという実質的な寡占状態にあり、片方の大手企業の戦略が他方の大手の業績に直接的に影響を与え得るという状況にある。このため、支援を実施する際には、こうした我が国航空産業特有の事情にも配慮すべきであった。
- 日本航空の再生過程においても、健全な競争環境の確保の観点からきめ細かい対応が必要だったのではないか。
- 競争が歪められているか否かを議論する際には、利用者利便性の観点からも判断すべきではないか。

以上の(2)及び(3)の意見を総合すれば、日本航空の再生に対する公的支援の必要性は認められるものの、我が国の航空産業が2社による実質的な寡占状態にあるという特殊事情を勘案した場合、支援措置を実施するに当たって、競合他社との間の健全な競争環境の確保への配慮に欠けていたことは否定できない。

3. 公的支援にかかる欧米の制度・事例と我が国への適用に係る検証

(1) EUの事例

EUにおいては、TFEU条約第107条第1項に基づき、原則として特定企業に対する公的支援は禁止しつつ、同条第3項(c)に基づき、経営不振企業に対する救済・再建のための公的支援は、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の観点から、例外的に認めるという枠組みになっている。具体的にどのような場合に公的支援が認められるかについては、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、適用ルールを「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（以下「救済・再建ガイドライン」という。）」(2004/C244/02)として定めている。(なお、航空分野については、これに加えた細則として「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)があるが、これは現在では適用されておらず、近く「救済・再建ガイドライン」のみとなる方向(資料③-1~④))。

「救済・再建ガイドライン」においては、地域経済や雇用に与える影響や競争的な市場環境の確保等を考慮し、以下に掲げるとおり、公的な支援は必要最小限の範囲で実施し、また再生支援に当たっては事業規模や投資に係る規制や具体的な補償措置が求められるなど、拡張的な事業活動を予め規制する仕組みとなっている。

<救済補助を行うための条件>

- ・破綻企業が再建計画を策定するために必要な期間存続させるための補助。
- ・再建計画を策定するまでの間、営業継続に必要な最小限であること。

- ・原則として一回限りであること。

＜再建補助を行うための条件＞

- ・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。
- ・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）。
- ・補助は必要最小限であること。
- ・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。

また、支援を受ける企業の再建計画については、欧州委員会が計画を審査・承認することとされており、同委員会が計画を審査・承認するに当たっては、事前に計画の概要、補償措置及び支援の概要について一定期間公開し、関係者から意見を募り、その意見も踏まえて、同委員会が競争への悪影響を最小化するための補償措置（条件）を決定することとされている。（資料⑤）。

「救済・再建ガイドライン」では、競争条件が歪められているか否かについて明確な基準があるわけではなく、関係者間で合意した補償措置を履行することで競争環境が確保されるとみなすというのが基本的な考え方となっている。このため、具体的な補償措置はケース・バイ・ケースで決定されており、例えば、エアフランスの事例（1994年）では事業規模の削減は求められていないが、オーストリア航空の事例（2009年）では事業規模の削減を求められている（資料⑥）。

また、運賃等の価格規制を補償措置として盛り込むことについては、健全な価格競争確保の観点から不適切とされている。

（2）米国の事例

米国の場合は、特定の企業に対して公的支援を実施するか否かは、地域経済や雇用に与える影響等を考慮して、事案ごとに政府が判断を行っており、EUのようなガイドラインは存在しない。

リーマンショック後にGM及びクライスラーに対して実施された公的支援の際にも、競争に与える影響についての考慮はなされていない。当該支援に当たっては、自動車メーカーは企業数が少なく、また、地域経済・雇用に与える影響が甚大である一方で、民間資金による資金調達が難しいことが支援の理由となっている（資料⑦）。

また、支援を実施する場合、支援段階では競争当局は関与せず、また、EUのような補償措置も求められない。米国の場合は、支援を受ける企業であるか否かを問わず、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り、競争当局が事後的に対応する枠組みとなっている。

米国の航空業界で多くの大手航空会社に適用されているチャプター11（我が国の民

事再生法に類似した制度。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)による企業再生の場合でも、競争政策上の考慮はなく、競争政策上問題が生じた際に当局がその都度介入すべきとの考え方である(資料⑧)。

(3) 欧米における制度・事例を踏まえた検証

欧米における制度・事例との比較・分析を通じて、小委員会においては、我が国航空分野の再生に関する今後の公的支援のあり方について、以下のような意見があった。

- 米国においては、多くの航空会社による活発な競争が行われていることから、公的支援を実施するに当たっての条件等を定めていないのではないかと。一方、EUでは、各国の航空会社間の健全な競争環境を確保する必要があるため、ガイドラインにより公的支援を実施するに当たっての条件等を事前に定めているのではないかと。我が国の航空産業は実質的に大手二社による寡占状態にあり、大手二社間の健全な競争環境を確保する必要がある点ではEUと共通の事情があることを踏まえると、我が国としてはEUの制度を参考にすべきではないかと。
- EUのガイドラインには、手続的な要件と実体的な要件があるが、事業規模の縮減割合等の実体的な要件を事前に定量的に決めておくことは困難なので、EUのガイドラインのように、事前に関係者の意見を募り、補償措置の内容を協議して決定するという手続的な要件を導入することが、透明性と予見可能性の確保のために非常に重要ではないかと。
- 公的支援の内容を検討する場合、企業再生の実現により公的資金が確実に回収されることが重視される傾向にあるが、産業政策や競争政策等も考慮した幅広い観点からの検討が行われるようにすべきではないかと。
- 公的支援が競争環境に与える影響という問題は航空産業だけではなく、他産業においても起こりうるものであるため、産業横断的な議論も必要なのではないかと。

4. 我が国航空分野の再生に関する今後の公的支援のあり方について

日本航空に対して行われた公的支援についての検証や、公的支援に係る欧米の制度・事例の比較・分析を踏まえて、小委員会として、航空分野における今後の企業再生に対する公的支援のあり方について、以下のとおり、考え方を取りまとめた。

(1) ガイドラインの必要性和盛り込むべき要素

我が国の航空産業は、大手二社による実質的な寡占状態にあることから、3.(3)の意見のとおり、EUの制度・事例を参考に、今後の企業再生に対する公的支援のあり方を検討することが適切である。

EUのガイドラインにおいては、

- ① 公的支援を実施するに当たって考慮すべき条件が、3.(1)のとおりガイドラインに盛り込まれているとともに
- ② 支援を受けるに当たって、再建計画の概要や補償措置等について意見を募った上で、欧州委員会が再建計画を審査・承認するという具体的な手続

が定められている。

我が国においても、2.(3)で述べたとおり、我が国の航空産業が実質的な寡占状態であるという特殊性があるにも関わらず、その競争環境への配慮が欠けていたという反省に鑑み、①公的支援に当たって考慮すべき事項及び②事前に関係者の意見を聴取する等の手続についてガイドラインとして明らかにしておくことが、支援内容の透明性・予見可能性を確保し、健全な競争環境を確保する上で適切である。

ガイドラインに盛り込むべき事項・内容については、補助は必要最小限であることや再建に不要な新規投資に補助を回さないこと等、EUの「救済・再建ガイドライン」を参考にしつつ検討を行うことが適切である。その際、支援措置の内容・程度にどの程度の制約を設けるのか等については、再生の必要性・確実性と健全な競争環境確保・利用者利便の確保の双方の観点から検討を行うことが適切である。

また、支援に係る手続に関しては、EUが採用しているような透明性と予見可能性を確保するための制度的な手続を確立することが適切である。

具体的には、以下のような仕組みを導入することが望ましい。

- ① 再建計画策定時における、当局による関係者からの事前の意見聴取の機会の設定や有識者の意見聴取を通じた再建計画への反映
- ② 公的支援期間中の支援対象企業の公的資金の使途や事業活動の内容について、当局が再建計画との整合性をモニタリング
- ③ 公的支援期間中、必要に応じ当局の求めによる支援対象企業からの必要な情報の報告

(2) 産業横断的な検討

我が国の航空産業は2社による実質的な寡占状態という特殊事情にあることから、航空分野のみに特化したガイドラインを策定することも考えられるが、一方で、他の産業分野においても、企業再生に対する公的支援が、競合他社との間で競争環境の問題を発生させるおそれがあることは共通の課題でもある。

また、EUでは、ガイドラインは全産業共通の「救済・再建ガイドライン」に一本化されることになっており、さらに、EUの補償措置に類似する、我が国の企業結合審査における問題解消措置(資料⑨)についても、全産業共通の手続となっている。

本小委員会では、航空分野に特化して検討を行ったが、以上の状況を踏まえると、産業横断的な検討を深めることが適切である。

(3) 現在行われている日本航空に対する監視について

日本航空については、平成24年9月19日に再上場を行い、公的支援を終了したが、国土交通省は、同年8月10日に発表した「日本航空の企業再生への対応について」に基づき、日本航空の再上場前に作成・公表した「JALグループ中期経営計画」の対象期間である2016年度終了までの間は、公的支援終了後も同社の再生の進捗状況について監視を行うこととしている。

このような、再建計画期間終了後の政府による監視は、欧米では行われていないが、今回の日本航空に対する公的支援の決定に際しては、EUのように事前に再建計画の内容について関係者の意見を聴取した上で公的支援の内容を定めるという手続が採られていなかったことを考慮すれば、日本航空の更生計画期間終了後も上記の中期経営計画の期間中、政府が健全な競争環境が確保されているかについて同社の監視を行っていくことは必要である。

5. おわりに

本小委員会においては、諸外国の制度・事例との比較を通じた日本航空の再生に関する公的支援の検証を行うことを通じて、航空分野において、今後公的支援を行う場合に必要となる措置についての考え方を明らかにしたところである。

政府においては、本報告書が提示している考え方を踏まえて、産業横断的な検討を含めガイドラインの具体化に向けた検討を深めるとともに、日本航空の再生について、所定の期間中、引き続き適切な監視が行われることを期待するものである。

以 上

参 考 資 料 集

国土交通省 航空局
平成25年5月

再生のための措置

- 企業再生支援機構による出資(3,500億円)
- 債権放棄の実施(5,215億円)
- 既存株式の100%減資

※企業再生支援機構によるつなぎ融資(800億円)
※日本政策投資銀行によるつなぎ融資(2,800億円)

(※)更生計画策定前に実施

再生のための取り組み

- 事業規模の縮小
 - 国際線4割削減
 - 国内線3割削減
 - 機材数を3割削減
 - 運航機種数の削減
 - 貨物専用機の運航休止
- 人員削減(48,000人→32,000人)
- 人件費削減(約2割)
- 企業年金削減
(現役約5割、OB約3割の削減)
- 子会社の売却(110社→60社)

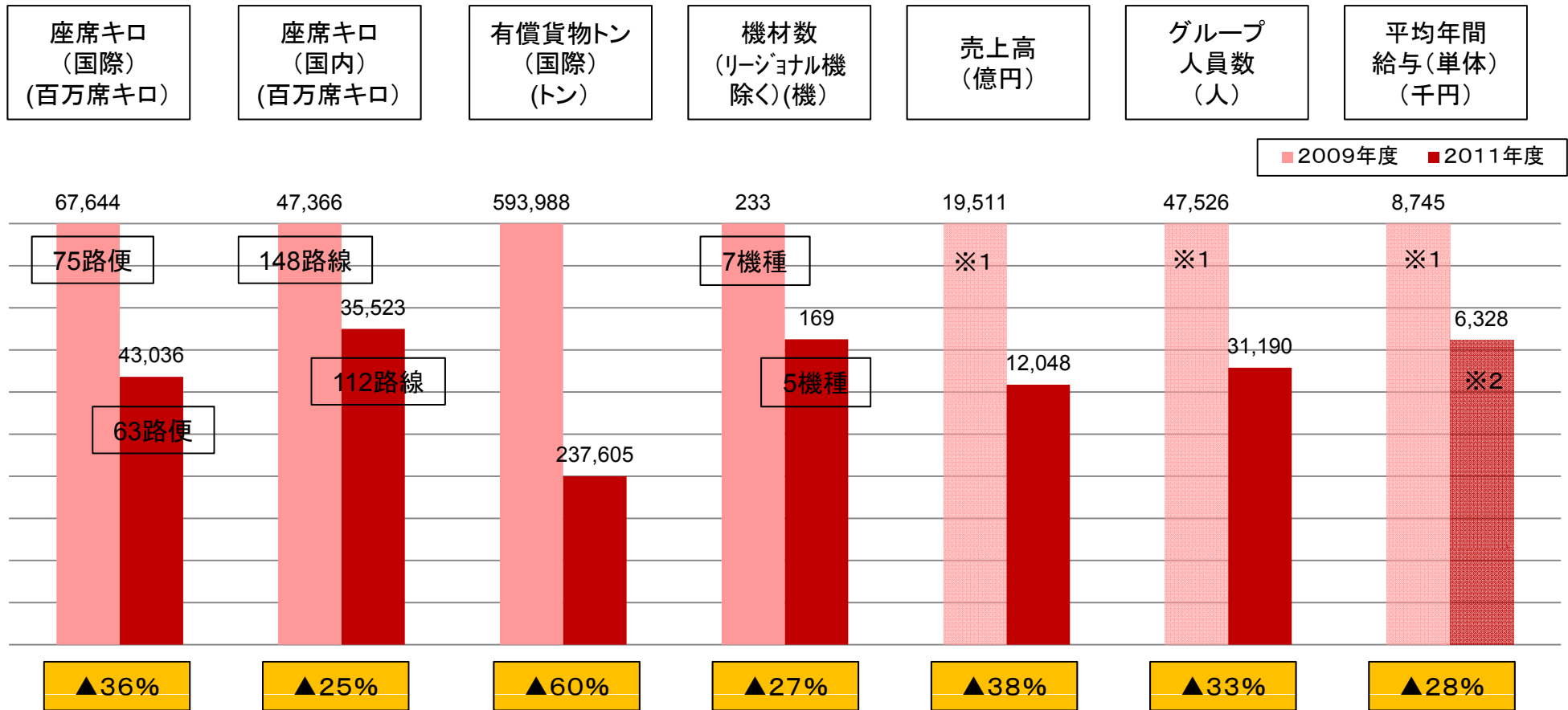
措置・取り組みに伴う効果等

- 再建のための取組によるコスト削減に伴う営業費用の削減(営業利益の増加)効果
- 財産評定による営業利益の押し上げ効果
- 債権放棄に伴う金利負担軽減による経常利益の押し上げ効果
- 繰越欠損金制度による法人税等負担の減少

再生のための取り組み①(事業規模の縮小)



- ▶ 日本航空は、会社更生手続きにより、国内、国際とも路線数を大幅に削減。これにより、生産量(座席キロ)で約3割、人員数で約3割、売上高で約4割減少。
- ▶ また、2010年10月末で貨物専用機の運航を休止したことにより、国際貨物輸送量は2009年度比で約6割減少。



● 2010年1月～2011年3月 会社更生手続き
 ■ は削減率

※1 売上高、グループ人員数、平均年間給与のデータは2008年度のデータ
 ※2 平均年間給与の2011年度については、2012年6月30日時点のデータ

会社更生法適用時点(平成22年1月19日): 110社



平成24年3月末: 60社

【解散:12社】

旅行業 ……10社
物流関連業 ……2社

【売却:22社】

航空運送業 ……1社
(北海道エアシステム)
旅行業 ……3社
空港地上業務 ……4社
ホテル関連業 ……6社
飲食関連(機内食)
……6社
その他 ……2社

【吸収合併:17社】

航空運送業 ……1社
(ジャルウェイズ)
旅行業 ……4社
不動産業 ……1社
金融・リース業 ……1社
その他 ……10社

※この他、新たに1社(コンピューターシステム業)を子会社化

解散・売却した子会社(34社)の経営規模

(2008年度)	解散・売却子会社(34社)計	連結決算	JAL単体決算
営業収入	938億円	19,511億円	16,647億円
営業費用	921億円	20,020億円	17,273億円
営業利益	+16億円	▲508億円	▲626億円

日本航空の経常利益、純利益等への影響(平成23年度決算)



資料②

		(単位：百万円)
営業収益		1,204,813
営業費用		999,890
事業費		848,726
販売手数料		22,173
貸倒引当金繰入額		165
人件費		46,884
退職給付費用		4,402
社外役務費		15,204
その他		62,334
営業利益		204,922
営業外収益		10,330
受取利息		713
受取配当金		365
資産売却益		3,257
持分法による投資利益		1,073
その他		4,919
営業外費用		▲17,564
支払利息		▲10,900
為替差損		▲2,066
航空機処分損		▲2,648
その他		▲1,948
経常利益への加算額		▲7,234
経常利益		197,688
特別利益		10,119
投資有価証券売却益		3,109
受取補償金		1,576
債務免除益		1,277
退職給付制度一部終了益		1,134
段階取得に係る差益		1,125
その他		1,896
特別損失		▲7,903
固定資産売却損		▲974
減損損失		▲2,433
投資有価証券売却損		—
投資有価証券評価損		—
特別退職金		—
閉鎖年金移行に伴う損失		▲1,282
リース解約損		▲1,203
その他		▲2,008
税引前当期純利益への加算額		▲2,216
税引前当期純利益		199,904
法人税、住民税、事業税		▲12,046
法人税等調整額		3,716
当期純利益への加算額		▲8,329
当期純利益		186,616

財産評定による減価償却費の軽減効果
 ……約460億円
 (08年度1,180億円→11年度812億円)

債権放棄による金利負担の減免効果
 ……約50億円
 (08年度175億円→11年度109億円)

繰越欠損金による法人税負担の減少
 ……約350億円

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)

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。

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
 - 営業継続に必要な最小限であること

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

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> ➢ <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> ➢ <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> <p>※ 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</p>	<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

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。

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

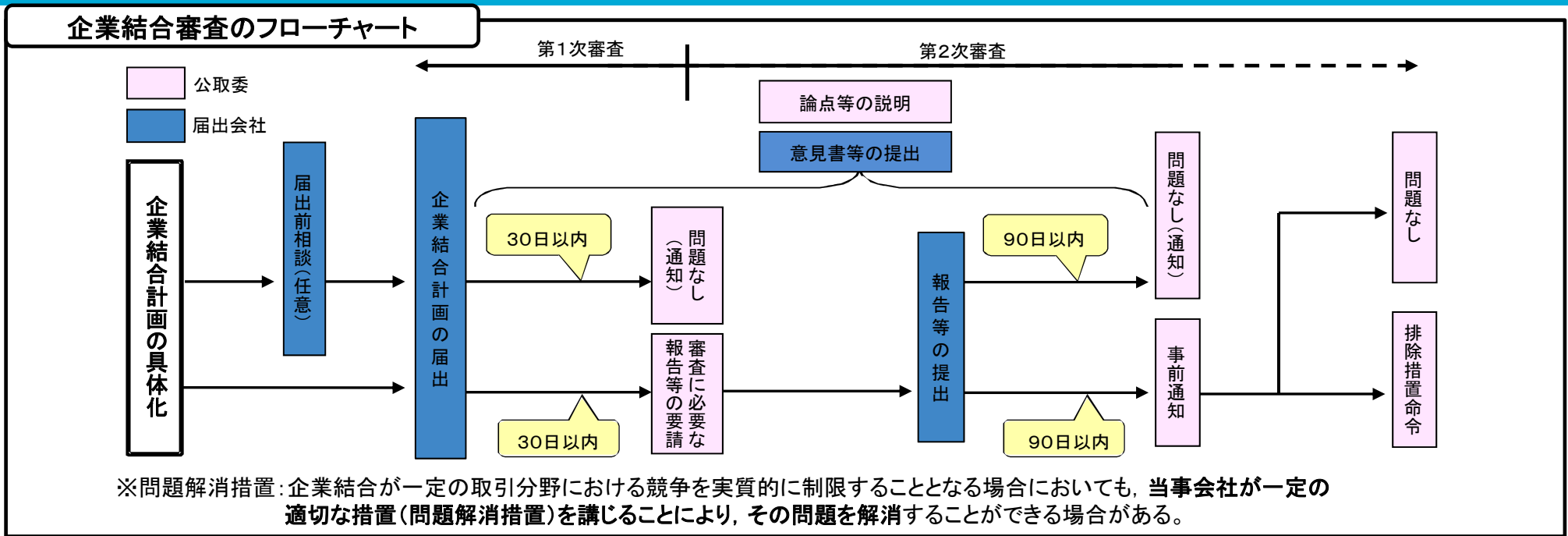
- チャプター11は我が国の民事再生法と類似。経営陣が経営権を維持しながら経営再建を図ることが可能。
- 手続きにおいて競争政策上の観点からの配慮はない。
- 裁判所の管理下で手続きが進められ、債権者の意見が重視される。
- 航空業界において、チャプター11は債務超過状況を解消するためというよりも、むしろ事業再構築の手段として利用されているのが実態。

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でない。
- このため、航空部門のガイドラインは不要。



【事例①】 新日本製鐵と住友金属工業の合併(無方向性電磁鋼板)(H23)

- 合併後のシェア約55% (競合A社:約40%、輸入:約5%)
 - 国内市場の事業者 3社→2社 (協調的行動がとりやすくなる)
 - 品質等の観点から海外メーカー品への切替えは容易ではなく輸入圧力が強いとは認められない
- ⇒ 上記により競争を実質的に制限することとなる 等

当事社から問題解消措置の申出

- 住友商事(株)に対し、合併後5年間、製品の平均生産費用に相当する価格で供給(市場へ製品を供給する有力な事業者を創出) 等

合併5年後には輸入圧力が働く蓋然性が高いと考えられ、それまでの間の有効な牽制力を創出し、競争の実質的な制限にはならない。

【事例②】 日本航空と日本エアシステムの統合(H14)

- 大手航空会社 3社→2社 (従来から同調的な運賃設定が更に容易)
 - 就航企業が少ない路線ほど特定割引運賃の割引率等が低い
 - 発着枠の制約等により新規参入が困難であり、新規参入による牽制力は期待できない
- ⇒ 上記により競争を実質的に制限するおそれがある

当事社から問題解消措置の申出

- ① 発着枠の返上(12枠) → 競争促進枠の創設
- ② 空港施設(PBB、スポット、カウンター等)の一部を新規航空会社へ提供
- ③ 新規航空会社からの航空機整備業務等各種業務を積極的に受託
- ④ 普通運賃を一律10%引き下げし、少なくとも3年間維持 等
- ⑤ 事前購入割引運賃等の設定拡充及び割引率の拡大

①～③→新規航空会社の事業拡大等が可能・容易になる
④・⑤ → 統合による合理化効果を消費者の利益となるものとして評価
上記により競争の実質的な制限にはならない。

日本航空に対する支援措置についての検証事項

●政府による日本航空の救済

- JALが公的支援を受けたのは、やはりネットワーク産業であるということが原因の一つであったのだと思う。例えば銀行というのは非常に大きなネットワークを持っている。だから銀行には公的支援が行われてきた。JALが多くの地方路線を含めた大規模なネットワークを有していたという問題があって、公的支援云々ということもあったのではないか。
- JALに対する公的支援の是非について、支援しないほうが良かったということはおそらくないだろう。

●企業再生支援機構を利用した日本航空の支援措置

- 日本航空にかかわる再生について、事後的にどう評価するのかということは、それ自体として確認する意味はあると思う。ただし、さらに突っ込んだ評価をすると、機構の事案選択を含めた話に行く危険があるのではないかと考えていて、それは必ずしもここで取り上げるのにふさわしい話題なのかどうか、よく分からない部分がある。
- 今回、この航空産業というのはそもそもネットワークで繋がっている産業で、かつ産業の裾野も自動車ほどではないが、ある程度の広がりがあるような産業の中で、やはり経済学で言うところのある種の外部性が比較的高いような産業でもあると思う。そうした産業において、とりわけリーマンショック以降、リスクマネーも非常ににくい状況の中で、JALに対して一定の公的支援を行ったということ自体が誤りだったかと問われれば、やはりそれは一定の意義があったと思う。
- (機構の) 支援が過剰だったかどうかということに関して考えてみれば、この産業に非常に特有なのは、非常に固定費が厚い産業である。固定費が厚い産業では、需要のぶれもあるが、需要のぶれに伴う利益のぶれというのも随分出てくる産業でもある。つまり、失敗すれば破綻寸前になってしまい、成功すれば、利益がはね上がるような、極めてボラタイルな産業である中で、成功するときには、やはりこのぐらいの出口でないと出られなかったのではないかと考えられる。そういう意味で、競争に対して一定の配慮はきちっとされていた。特に価格の設定に関してされていたということを前提にして考えてみれば、もう少し他の政策上の事前の意味ではめておくべきものがあったのかどうかという議論はあるかもしれないが、ただ、そうしたものがない中で、一定の競争に対する配慮はあったということを見れば、それほど過剰な支援だったのかということについても、そうではなかったという印象である。

●企業再生支援機構が日本航空を支援した際の、会社更生手続の併用

- 当時の状況から考えると、おそらく機構、政府なりが採ったJALの救済パッケージというのは間違っではなかったと思う。徹底的に再生するのではなく、ほどほどにこれくらい儲かる会社にすればいいのかということ、それは事実上無理な再生だと思う。結果的にもものすごく業績が良くなった。それはまさに航空業界の特性みたいなものが大きく作用したのだと思う。
- 私自身は、裁判所の更生手続はそれ自体が公的支援を構成するものではないと思っており、やはりこの事案での公的支援として問題となるのは、企業再生支援機構を中心とした資金供与がなされた、公的資金からの支援がなされたというのが公的支援のポイントであって、その会社更生に固有の債権放棄とか、繰越欠損金の取り扱いというような更生手続の適用を受けた会社に一般的に生じるものは区別して論じないと議論が混乱するのではないかと思う。
- 公的支援を受けたことと、会社更生手続をとったこととの関係だが、それが過剰なものであったという評価があるように思われたが、私自身は、むしろ公的支援を入れた場合に、そこには国民の税金が入っていくわけだから、それが回収されるということは何よりも重要なことであり、その意味で更生手続を選択するといった考え方をとれば、更生手続を選択するということは、それほどおかしなことではなく、むしろそれが適当な場合が多いのではないかと思う。とりわけ透明性の担保、公正な手続の担保という観点から言えば、更生手続が優れていることはおそらく明らかであり、今まで公的資金を入れながら、必ずしも更生手続をとらずに、結果として国民に負担を生じさせた例もあり、そういう観点からすれば、この再生の手法のあり方として、公的資金を入れる場合に会社更生手続を採るということは、決して一般的に見ておかしなことではないだろうと思う。

●これらの措置に伴う競争環境への影響

- 競争環境の整備という言葉だが、この内容は、国交省が言う競争環境整備という話と、競争法上で言う競争環境整備という話は若干ニュアンスが違うのだろうと思う。競争法上、あるいは独禁法上の競争環境整備というのは、ある意味、私的独占や、不公正な取引方法が行われていないといった競争環境が整備されているということであって、ポジティブに何か政策的に関与するということではないと思う。そういう意味で言うと、この言葉遣いも競争法上のものなのか、あるいは産業政策的なものなのかは、実は政策の内容は異なっているのだと思う。
- (JALが)非常に短期間で上場してしっかりとした成果を出すことができたということで、おそらく疑問に思う人は、その成果が、経営努力をした結果得られたものなのか、あるいは支援があったから、大して努力をしなくても得られたものなのかだと思う。つまり、支援があったために努力をしなくても得られたものがかなり大きいものであるならば、それは不公平だなという意識を持つだろう。その区別がつかないのが難しいが、できるだけこの点にアプローチしてみないといけない。
- 公的支援の評価をする際に、支援内容の何がどれだけ業績に反映しているか、効

いているかというところを見極めることが、一つのポイントかと思う。

- 競争環境を考えると、対立するライバル社の業績だけを比較するのではなく、市場シェアなど全体を見るのかという点はあると思う。一方で、国内航空市場では、大手はJALとANAしかないのだから、業績の格差というのは、一つの観点になると思う。
- 公的支援がどの程度効いているのかということは、なかなか難しいところがあり、おそらく更生手続を選択できたということは、企業再生支援機構の支援があるということがやはり前提になっていて、全く同じ日に機構に支援を申し込み、更生手続開始を申し立て、機構が支援決定をして更生手続開始決定をする。これはやはり相互に相互を前提としているような形で行われたものだと思われ、支援機構というのはもちろん、JALのためにつくられたものではなかったものだが、たまたまJALの問題がこういうことになったときに、支援機構がちょうど誕生していた。そこで支援機構を利用するという枠組みでこういう形で出てきたのではないか。更生手続によらなければ、あのような規模の債権放棄というのはおそらく難しかっただろうし、人員の削減、いわゆるレガシーコスト、年金の問題を含めて、あそこまでの対応ができたかという、やはりかなり難しかったのではないか。もちろん、路線のカットなどもそうだろう。やはり公的支援、更生手続が行われ、そういうコストの削減に至ったことで、そういう形での因果関係というのはあると思うが、公的支援がなかったら、どうなっていたのかという仮定の話をするのは、なかなか難しい。その前にタスクフォースというのがつくられていたので、タスクフォースが提案したような私的整理的な枠組みで国の資金を入れない形で行われていたのかもしれない。その場合にどれだけのコストの削減というのが図れたのかというのは、なかなかこれはイフの問題で、検証するのは難しいという印象である。
- 今回、JALの問題が大きな問題になっている背景には、ほぼ拮抗する大きさのJALとANAという会社が2つ並び立っている複占の状況があり、その一方のJALに肩入れしたことが根底にあると思う。これは、仮の話になってしまうが、日本の中にもJALしか大手航空会社が存在しなかったら、今回のような議論、すなわち支援をしたのが妥当だったかという検証を行う際に、競争が歪むというような視点はおそらく入ってこなかったと考えられる。要するに、JALが圧倒的な存在であって、あとは小規模な新規参入の会社が幾つかあるという形であれば、国内外に張り巡らされた航空ネットワーク維持という観点から、いずれにしても救済しましょうということになって、どのように競争を維持するかという議論は出なかったのではないか。
- どのような場合に公的資金を入れるべきなのかということについては、相当慎重に精査する必要がある。これはおそらくいろんなレベルでの国益というのがあると思うが、そこが安易になされるということが一番警戒すべき事柄ではないかと思う。ただ、公的資金を入れるという決断がなされ、それが正しい決断であるとするれば、そこでさらに再生の手法を限定していく、あるいは事業活動を限定していくことによって事業再生が困難になるという事態は、かなり慎重に考えなければいけないの

だと思う。

- 今回の問題というのは、JALの支援に伴って全日空との業績格差がすごく出てきているという現実問題がある。これがそもそもの発端だと思う。我々がここで今検討しようとしているガイドラインというのは、もっと大きなフレームで将来の政策の方向を決めるものだと思う。ただ、そうはいつでも、根っこには今申し上げたような業績格差問題がある。それが競争を阻害しているということ。そうだとすれば、この今の業績の格差というのをどういうふうに見るのか。これが競争環境を歪めているとは言えないということになれば、そもそもこの議論、この検討の場というのは成立しないような気がする。
- 「競争」というのを考えるにあたり、いま一度、「競争が歪む」というのはどういう状況を言うのか、というのを立ち返って考えたほうがいいのではないか。今回の議論を見ていると、思っていたよりもJALが急回復をして高い業績を上げることになったため、競争が歪んでいるのではないかということなのかと思う。ところで、この競争が歪んでいるというのは、いろいろな補助というか、支援を受けてJALが高い収益を上げるようになった、あるいは実際に上げているというところを指して競争が歪むというふうに言うのか。それとも、市場がこれまでとは違う状況になったことを指して競争が歪むと言うのか。あるいは、そもそも支援をすることによって歪む競争というのは、どういう競争なのか。そうすると、その「歪み」をなくすためには、どのような措置が必要なのか、ということを考えるガイドライン策定とも関連すると思うが、いま一度、競争が歪んでいるというのはどういう状態を指すのか、検討していくべきだと思う。
- 今回競争環境に歪みがあったのではないかという、事後的な検証をするのであれば、機構の支援がなかったとしたらJALはどうなっていただろうか。本当に全部運航をストップしてしまったのか。もしストップしたとすると、ANA 1社しか飛ばない状況だということになったときに、そのネットワークはどうなっていただろうか。あるいは価格はどれだけついていただろうか。そのときに、国交省としてどのような対応をいただろうか、というある種仮想的というか、もし破綻したらどうだったかということの比較でないと、支援が競争を歪めたかどうかは、本来、判断ができないはずだと思う。よって、業績の事後的な数字を見て、差が出たからとか、そこは若干見方が違う可能性があるのではないか。本来比べるべきは仮想的な状況との比較になるべきで、そこをどう考えるかということなのだと思う。
- 何をもって歪めたかという、もともと完全競争ではないわけだから、歪めたという言い方は非常に心配で、間違った発信になる気がしていて、実際にどのように変化したか、あるいは変わったかを書けばいいのではないかと思う。

●適切な競争環境維持への配慮

- 中長期的な課題を検討すると同時に、今、航空局が問題提起している競争環境の是正を並行してやらなければならないと思う。航空局は、監視、指導、助言という方針を示しているが、実際に競争環境を歪めているかどうかの判断は、あまり明

確にはしていない。航空行政で競争環境を改善しようとしても難しいだろう。法人税の優遇措置一つをとってもそうだが、国交省でできることは限られているため、現時点では、指導、助言というふうに言っているのだと思う。しかし、指導、助言ということに加えてさらに必要な措置があるのか。そういったものを考えるべきだと思う。航空行政において、いろいろな観点からこの問題を取り上げるべきだと思う。

- 今の段階で特に著しく競争が歪んでいるといったことはあまりないだろうが、それが未来永劫にわたって、今のままで歪まないままで行くのかということ、その保障はないと思う。JAL対ANAのような狭い話ではなく、世界中の航空企業を巻き込んでグローバルな競争をやっている中で、JAL対ANAというような近視眼的な見方をしていると、あっという間に両社ともグローバルな競争の中に飲まれてしまうことになるかもしれない。我々が議論するのは、今後大きく変わってくるグローバルな競争とか経済環境の中において、今後、今回のような事案が発生したときにどうすればいいかを考えることも一つの重要な点ではないか。
- 例えばJALの支援を議論しているときに、ANAの社債格付が落ちた。それは政府の姿勢が一定しなかったからという理由だったと思う。少なくともマーケットに対して、今回出したメッセージは、エアラインがこういう状況になったら、日本政府は何かしますよと言っている。だから、今後、もしどこかのエアラインが破綻したときに、何もしないということはおそらく言えない。日本は何かするんだということをメッセージとして出したのだと思う。すなわち、ANAもJALも、相互に影響を受け、今回、JALのことで、ANAの資金調達が難しくなっている可能性がある。もう一つ言えることは、航空業界全部の格付が低くて、サウスウエストが一番高いのだが、それでもぎりぎりのBaaであり、他のエアラインはもっと下にある。そういう全体のことを念頭に置き、だからこそ政府が何かするわけで、しかも経営に大きな影響を与える業界であるということを示し上げておきたいと思う。本当のフェアというのはどういうことかということ、もし今度、エアラインに何か起こったときに、それを助けるというのがフェア、助けないのがアンフェアと私は思っている。
- 考えなければいけない論点としては、JALが収益を上げて、それをどう使うかという問題だと思う。EUのガイドラインは、供給量を減らすという措置を盛り込んでいる。JALは、海外の新規路線を就航、ジェットスターへの出資などを行っているが、JAL自身が成長軌道に乗るために必要な事業展開だと考えての判断だろうし、一方で、そこまで必要なかという議論もあるかと思う。公的支援で投入した資金が果たして妥当だったか、有効活用されたかということもあるが、キャッシュリッチになった体質がどうなるのかということもある。そういうところも議論の対象になり得ると思う。
- 今回議論しなければいけないのは、消費者、あるいは需要家の利便性の観点から見てどうなのかということについての競争環境整備ということであって、他社の収益との比較とか、そういったことをどこまで論点とすべきか、若干よくわからない

ところがある。今の時点で繰越欠損金とか、いろいろベネフィットを得ていることについてどう考えるか、いろいろあると思うが、ただ、競争環境ということだけを取り上げて見るならば、それはやはり需要家の観点からされるべきであって、競争政策上よくある話というのは企業合併の話で、競合他社がかなり文句を言うケースというのがある。競合他社がかなり文句を言うケースにおいて、社会的に見ていい合併のケースが多い。つまり、効率性が上がるような合併というのは、競合他社が苦境に立つからである。需要家という観点で見ると、効率性を向上するような合併は、いい合併であり、競争事業者が何と言おうと認めるべきことである。そういう観点で、ただ、競合他社だけを見て競争環境整備云々という話をするのは、若干、私は違和感がある。

- 事業活動に対する制約というのは、場合によっては必要になることがあるかもしれないが、競争を活発化すべきだという同じ考え方のもとでも、あるときは、現時点で強い人がいるから、この人に足かせを課すことで競争が活発化するということもあり、逆にあるときは、強い人に足かせを課すことで、逆に市場全体の競争が停滞するということもあり得ると思う。価格に制約を課す場合であっても、新規路線等や機体の数とかに制約を課す場合であっても、逆にそれをするから競争が停滞するということもあり得るということである。例えば、制約を課す場合には、注意深く時間を区切って行うとか、そういったことも必要になってくると思う。
- (規制を) どういう理念で実施するのか。競争だけが目的ではない。仮に競争が全てだと仮定すると、競争政策の世界では国籍などは全く無関係の話であり、例えばある国の航空会社が日本に発着して国際線を飛んでくれるのであれば、日本の航空会社はいなくてもいいという議論も、競争政策だけで言えばあり得る。そこまでいかないとすれば、何らかの競争以外の理念が出てくるはずである。その理念が何かということとは、航空業界に詳しい方にお任せしたいと思うが、そういう理念が何かということをはっきりさせて、その上で競争の議論もするということが大事である。
- 機構において競争にも一定の配慮をしたということが十分に意義として認められるが、なお競争が歪んでいるという反論が出た場合に、機構のほうでは反論がしづらいのではないかなという印象である。アクセルとブレーキと両方を機構の中で持つということは難しい。今後の仕組みを考えていく方向性として、競争を所管している官庁である公正取引委員会が一定のブレーキの役割を果たすというような仕組みが考えられる。

EU・欧米事例からみた検証事項

●再建計画の承認

- EUの救済・再建ガイドラインの補助の規模について、補助は最小限であることという理念としては正しいと思うが、事業再生ということの現場で考えると、やはりかなり資金に余裕があることを見せないと、実際には事業価値が急速に低落して、マーケットの信頼が得られなくなる可能性があり、出し惜しみをすると、結局目的

が達成されないことになるおそれが非常に強まる。理念としては正しいことだと思うが、それによってうまく救済・再建の目的を達成することは、現実には難しいことが多い。

●関係者からの事前の意見聴取及び補償措置の決定

- 複占の状況で、不当廉売と言っているが、経済学的に見たら、もともと競争とはいえない。一方で全体の航空政策を考えると、例えば先ほど羽田のスロットでは航空会社間の競争を促進しようという政策をとっている。それに従えば、今回の話も、JAL、ANAという小さな世界ではなく、航空政策全体の中で取り上げていただきたい。航空業界の特殊性、スーパーなんかと違うということを前提に論をすすめないとおかしい方向に向かうのではないか。
- 補償措置というのは、基本的に競争を回復するための措置であるが、こうした考え方を取り入れる際に、日本で考えてみると、ある種の事前規制となる。これは企業結合というか、企業合併の手續に非常に近い。実際に、場合によっては資産を売れとか、あるいは、ある製品について他社に売れとか、競争回復措置が行われている。だから、こうしたガイドラインにおいて言及されている補償措置というのは日本の制度にはない。また、実際にモニタリングはおそらくやっていないだろうが、モニタリングをすることは重要だということは非常に強く認識されているという意味でいうと、今回のEUのガイドライン、我が国には公的支援に関してはないけれども、ほかの分野の規制を見ると、必ずしも驚くべき規制ではないという印象。

公的資金を導入する際に、手続的な要件と実態的な要件があるが、実態的な部分を事前にかなり細かく決めるとするのは困難である。産業全体で考えたときに、供給量や価格を事前に決めておくのは非常に困難である。結局、このEUでも補償措置については、個別の状況に応じて個々に決めている。そういう意味では、やはり手続をどうするかが非常に重要である。日本ではおそらく、公的資金を導入する際に、何らかの形で債権者に負担を求めないといけないことになるが、その際に、手続というものができるだけ透明なものである必要がある。透明な手続に基づいて国民に対する説明責任を果たせるような、なぜここで公的資金を投入することが必要なのか、そのために誰にどういう負担を求めるとかがきちんと明らかになるような手続でなければならない。また、予測可能性ということも非常に重要。公的資金を投入する際に、こういう条件で公的資金が投入されるのであるということを事前に明らかにしておく必要がある。途中でルールが変わるといことがあつては、事業の再建を図っていくという目的はなかなか達成できなくなってしまう。投入した公的資金が、場合によっては焦げつくというおそれも発生しかねない。

- 事前に公的支援の条件が明確になっていることが大事。公的支援の是非の議論の問題には、どのぐらい支援するかという問題と、支援が競争上の問題を起こすとすれば、どういう予防措置（補償措置）を支援対象企業等に求めるのかという問題があり、それらが事前に明確になっていて、初めて支援をするかどうか決められる。EUのガイドライン支援の事前に、場合によってはその支援を禁止するという権限

が欧州委員会に与えられている。個別の案件が出る前に、一般的に条約の規定があって、それに基づいてガイドラインの規定もある。それに基づいて、事前に個別の支援について検討することになっているわけで、そのことをまず大前提として押さえる必要がある。

- 企業結合規制での問題解消措置とEUの公的支援規制の補償措置とが類似している。企業結合規制でも、合併などの企業結合をしたい当事会社と、競争当局の間で交渉が行われることになる。その手続の透明性といっても、厳密に、あらかじめ決めるわけにはいかないの、結局日本の企業結合規制の場合で何が定まっているかというと、当局の側でどういう点に懸念を持つのか当時会社に求められれば、きちんと説明し、当事会社の側ではそれに真摯に対応する。当事会社が望めば、当局の最終判断に期限をつけることができる。その程度のことになっており、その程度のことしか決められない。
- 運賃規制は、EUでは基本的にはやらない。規制するのであれば行為の規制ではなくて、もう少し構造的なところに手を入れるような形の事前規制が良い。

●再生に不要な新規投資への公的資金の使用

- 「再生に不要な新規投資への公的資金の使用」というところだが、何をもって不要というかは非常に難しい。

●モニタリングの実施及びその期間

(委員から意見なし)

●対象市場

- 競争環境といったときのマーケットをどのように捉えるのかということがやはり大きな問題。
- 通常、競争環境と言われたときは、一般的には市場の競争環境だと思う。特定の企業を指して、競争環境が云々という話はしないだろう。

●企業救済・再建支援に関するガイドライン

- 航空分野におけるガイドラインの議論をすることは大切。今後の政府全体でそうしたガイドラインを導入するためにも貴重な機会である。
- 業界ごとに違いがあるわけで、その点を考慮しないと、航空と言うせまい分野のことで全部の業界を包むようになると、今度は制度が全く機能しないのではないか。
- EUのガイドラインは、EU域内の国家間の競争の公平さを保つためのもので、EUのガイドラインが我が国で考えるべきガイドラインの内容なのかはいぶかしく思う。
- EUのガイドラインについては、普通の単一国家とは、やはり基本的な考えは違う。しかし、救済策の実施に際して、どういう条件をつけたのかというところは、我が国にとってもやはり参考になる点はある。
- 競争の問題と公的支援は、形を変えていろんな産業で起こり得る話だと思う。それぞれの分野でガイドラインを作成したら、それこそパッチワークにもなりかねない。

いし、ある意味非常に制度が複雑になりかねない。

- 米国型とEU型両者をあわせて取り入れることが重要。
- 日本の制度というのは、競争に関わるものも含めて、米国の制度に非常に近い形でできており、公的支援を平常時で行うということは想定されていないし、基本的に競争というのは事後的な規制となっている。(日本も) これまでは米国型でよかったが、企業再生支援機構のような組織ができるとEU型になってくることとなり、実は過渡期にあるということを考えていくべきである。手続が確立された1つの姿がEUの姿であって、やはりきちんとした手続を確立する必要があり、産業横断的にきちんとした形をつくる必要がある。

●その他

- 極めて競争政策に絡む話であり、公取も政府機関であるのだから、出席して議論に参加された方が良い。競争政策に関する知見や各国との情報交換についての蓄積があるはず。また、EUのガイドラインについても、一番詳しいのは公取である。
- EUのガイドラインのようなものを(日本で)考えるのであっても、それは業界横断的なものであるべきで、その業界横断的な競争政策を管轄するのは公正取引委員会であり、公取が取り上げる問題である。
- 既に終わったJALに対する支援に関する話と、今後の公的支援においてどういふことをするべきかという話について、まず分けて考えたほうが良い。このJALの事例でどうだったのかという話を、そのまま今後に向けた話に持っていこうとすると、それもまた何か誤る可能性がある。
- 今回のJAL再生のケースと、将来もしガイドラインを考えるのであれば、それをどのようなものにしていくかということについては分けて考えたほうが良い。