

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（素案）

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に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、再生の確実性と健全な競争環境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関係者からの事前の意見聴取の機会の設定や再建計画への有識者の意見の反映
- ② 再建計画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 再建計画期間中、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