

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っては、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。