

No. 1154 (2021. 7.27)

コロナ禍における旅客航空会社への支援

はじめに

I 旅客航空輸送の現状

- 1 世界の旅客数の推移
- 2 日本の旅客数の推移
- 3 主要航空会社の決算

II 各国政府等の支援策

- 1 米国
- 2 EU 及びヨーロッパ諸国
- 3 日本

III 主な課題・論点

- 1 特定の航空会社に対する支援
- 2 航空会社の再編議論
- 3 ワクチンパスポートの活用

おわりに

キーワード：新型コロナウイルス感染症（COVID-19）、旅客航空会社、国家補助、航空業界再編、ワクチンパスポート

- 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、旅客航空会社に対し甚大な損失を与えている。これは、これまでの様々な出来事（例：米国 9.11 テロ事件、リーマンショック）とは比べ物にならないほどの規模である。
- 各国政府は、航空会社の自国経済への影響や航空の公共交通機関としての重要性を考慮し、自国の航空会社を経営支援する目的で、融資・融資保証、資本参加、公租公課の免除など、様々な手段を組み合わせた措置を講じている。
- 支援に際しては、公平な競争市場を歪曲しないことが求められているとともに、経営効率の改善の観点から航空会社の再編についても議論されている。また、ワクチンパスポートの活用についても論じられている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

国土交通課 まなこ かずや
真子 和也

第 1 1 5 4 号

はじめに

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）による危機的な状況（以下「コロナ禍」という。）により、世界的に人の移動が制限され、航空業界においても多大な影響が生じた。航空業界はイベントリスク（予期せぬ出来事により負の影響が生じる可能性）と常に隣り合わせであり、これまでも、米国 9.11 テロ事件（2001 年）、いわゆる「リーマンショック」と呼ばれる経済不況（2008～2009 年）、アイスランドのエイヤフィヤトラヨークトル火山の噴火（2010 年）¹など、旅客の減少をもたらす様々な出来事に直面してきた。しかしながら、今回のコロナ禍は、これまでの出来事をはるかに上回る損失をもたらしている。他方、航空会社が社会・経済へ与える影響や航空の公共交通機関としての重要性は広く共有されており、このような状況下において、各国政府は様々な支援策を講じている。

本稿では、コロナ禍における旅客航空輸送の現状を把握するとともに、各国政府による自国の航空会社への主な支援策を整理し、今後の課題や論点を紹介する²。

I 旅客航空輸送の現状

1 世界の旅客数の推移

国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization: ICAO）³が 2021 年 1 月 15 日に発表した統計によると、2020 年における世界の航空旅客者数は約 18 億人で、2019 年の約 45 億人から 60%減となった。これは、2003 年当時の水準に戻った値とされている。図 1 は、1945 年以降の旅客数（定期航空輸送）を示したものである。旅客数の減少という点で、これまでの出来事と比較して、2020 年はコロナ禍の影響が非常に大きかったことがうかがえる。

また、航空会社、空港事業者、航空管制事業者の損失もそれぞれ 3700 億ドル（40 兆 7000 億円）、1150 億ドル（12 兆 6500 億円）及び 130 億ドル（1 兆 4300 億円）と推計されている。このうち、航空会社の損失の地域別内訳は、アジア・太平洋地域 1200 億ドル（13 兆 2000 億円）、欧州 1000 億ドル（11 兆円）、北米 880 億ドル（9 兆 6800 億円）、中南米 260 億ドル（2 兆 8600 億円）、中東 220 億ドル（2 兆 4200 億円）、アフリカ 140 億ドル（1 兆 5400 億円）となっている⁴。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021（令和 3）年 7 月 14 日である。また、通貨の換算レートについて、支出官事務規程（昭和 22 年大蔵省令第 94 号）第 11 条第 2 項第 4 号に規定する外国紙幣換算率（いわゆる「支出官レート」）（令和 2 年度適用分）を参考に、1 ドル=110 円、1 ユーロ=123 円、1 ポンド=140 円としている（「財務省告示第 183 号」『官報』159 号、2019.12.24, p.4.）。

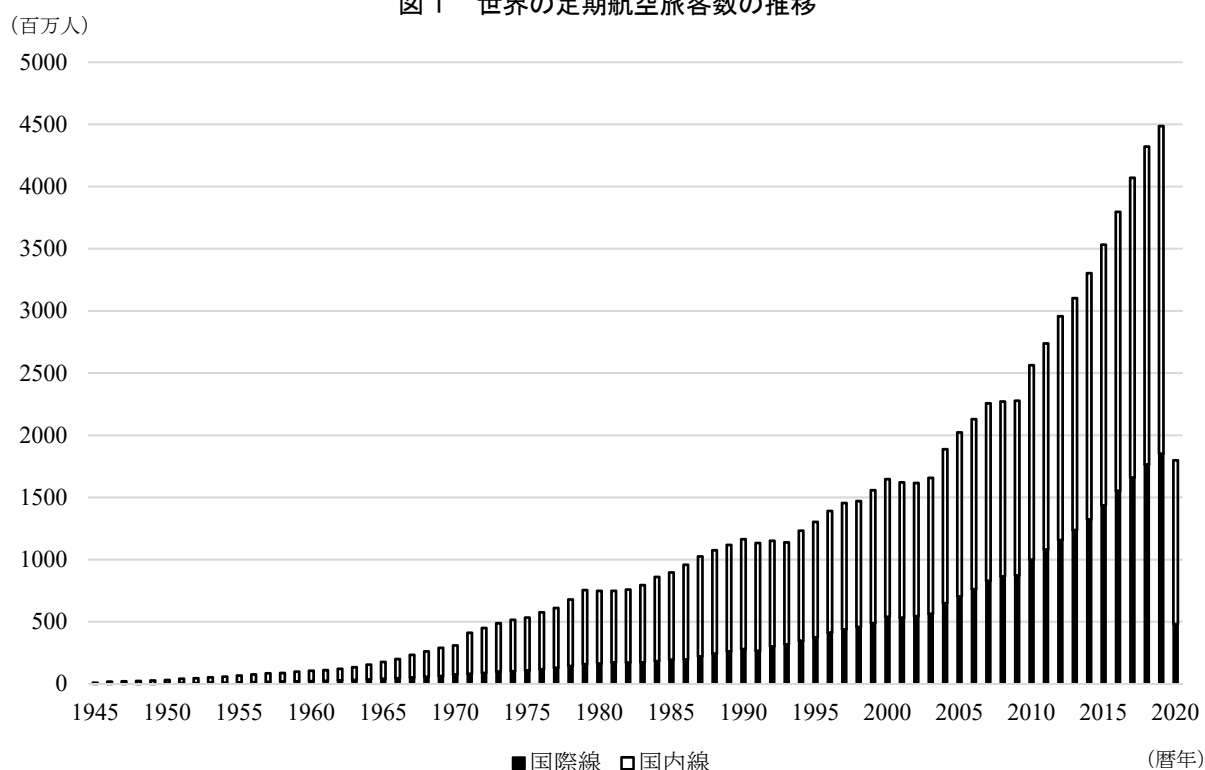
¹ ヨーロッパの航空会社にとっては、米国 9.11 テロ事件よりも影響が大きかったと指摘されている（Magnus Schmauch, *EU Law on State Aid to Airlines: Law, Economics and Policy*, Berlin: Lexxion Publisher, 2012, pp.147-148.）。

² 『アメリカ航空産業の現状と今後の展望—COVID-19 と日米欧の航空業界—』運輸総合研究所, 2021.3 が 2020 年における世界の航空業界の動向と様々な支援策を簡潔に整理している。本稿でも多くを参照しており、同書には、本稿では触れられなかった貨物航空輸送や空港運営に関する言及もある。

³ 1944 年に締結された国際民間航空条約（Convention on International Civil Aviation. 通称：シカゴ条約）に基づき、1947 年に設立された国連の専門機関で、国際民間航空の安全かつ秩序ある発展を目的とし、この目的のために国際航空運送業務やハイジャック対策のための条約の作成、国際航空運送に関する国際標準、勧告、ガイドラインの作成などを行っている（「ICAO（国際民間航空機関）」リサーチ・ナビ（国立国会図書館）ウェブサイト <<https://mnavi.ndl.go.jp/politics/entry/icao.php>>）。

⁴ ICAO, “2020 passenger totals drop 60 percent as COVID-19 assault on international mobility continues,” 2021.1.15. <<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/2020-passenger-totals-drop-60-percent-as-COVID19-assault-on-international-mobility-continues.aspx>>; 「世界の 20 年航空旅客 6 割減 コロナ影響、減収 38 兆円」『交通新聞』2021.1.25.

図1 世界の定期航空旅客数の推移



(注) 1945年から1949年までのデータは、以下の出典資料中では、国際線旅客数と国内線旅客数とを合算した数値のみが掲載されており、その内訳は判明しなかった。また、2020年の詳細な数値は未公表であるため、“2020 passenger totals drop 60 percent as COVID-19 assault on international mobility continues,” 2021.1.15. ICAO website <<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/2020-passenger-totals-drop-60-percent-as-COVID19-assault-on-international-mobility-continues.aspx>> を基に、2019年の数値に対し国際線は74%、国内線は50%を減じた値を用いた。

(出典) 1945年から1970年までは、International Civil Aviation Organization, “Traffic 1960-1970,” *Digest of Statistics*, No.159 を、1971年以降は、日本航空協会『航空統計要覧』各年版; *idem*, *Civil Aviation Statistics of the World: ICAO Statistical Yearbook*, 各年版; *idem*, *Annual Reports of the Council*, 各年版 <<https://www.icao.int/about-icao/Pages/annual-reports.aspx>> を基に筆者作成。

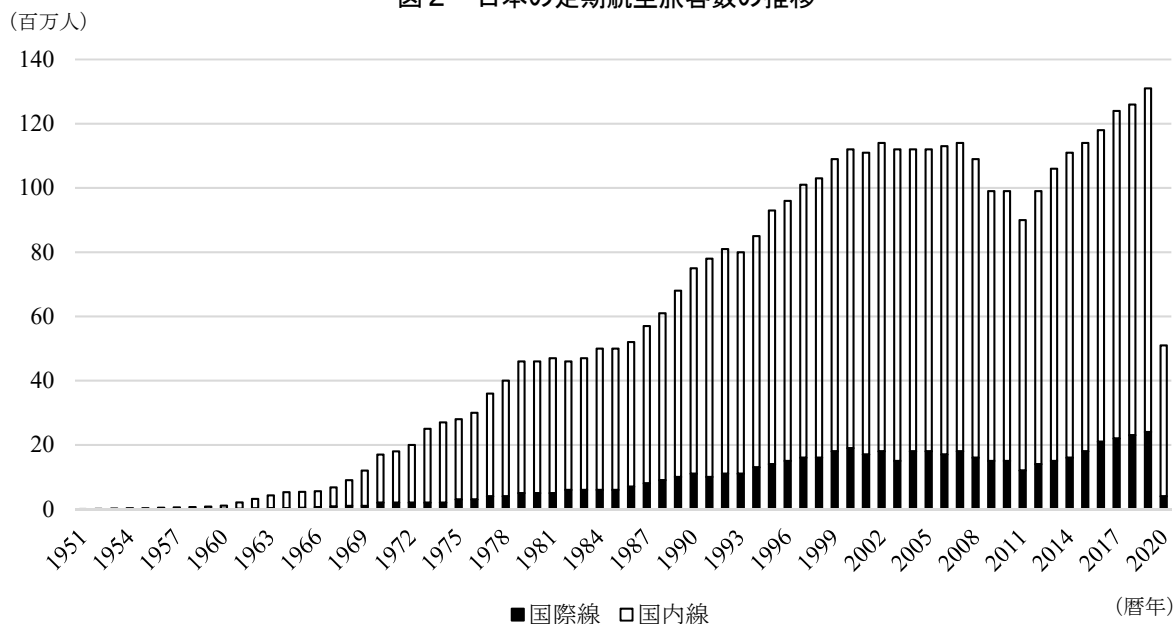
2 日本の旅客数の推移

国土交通省「航空輸送統計年報」の速報値によれば、2020（令和2）年（暦年）における国内定期航空便の旅客数は4674万人となり、対前年比56.2%減となった。また、国際定期航空便（本邦航空運送事業者によるもの）は国内線以上に減少しており、対前年比81.4%減の436万人となった⁵。

図2として日本における旅客数（定期航空輸送）の推移を示した。2020年の数値（国際線・国内線合算）は、おおむね1986（昭和61）年当時の値に相当するものである。特に国際線については、1970年代後半から1980年代前半当時の数値（400万～500万人）であり、国内の航空会社にとっても、前例のない厳しい状況となっていることが読み取れる。

⁵ 国土交通省「航空輸送統計速報（令和2年（2020年）分）」2021.3.31. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001397072.pdf>>

図2 日本の定期航空旅客数の推移



(出典) 1951年から2004年までは「12-22 航空輸送量 (昭和26年～平成16年)」総務省統計局監修, 日本統計協会編『日本長期統計総覧 第3巻 新版』日本統計協会, 2006, pp.132-135を、それ以降の数値は国土交通省「航空輸送統計年報」各年版を基に筆者作成。

3 主要航空会社の決算

このような旅客数の減少が世界の航空会社にどのような影響を与えているのか、欧米及び日本の主要な航空会社の決算状況を次表にまとめた。

表 コロナ禍における主要航空会社の決算状況

国・地域	航空会社・グループ	決算期	純損失額
米国	アメリカン航空	2020.1~12.	88億8500万ドル (9774億円)
	デルタ航空	2020.1~12.	123億8500万ドル (1兆3624億円)
	ユナイテッド航空	2020.1~12.	70億6900万ドル (7776億円)
	計		283億3900万ドル (3兆1174億円)
ヨーロッパ	IAGグループ (英国航空ほか)	2020.1~12.	69億2300万ユーロ (8515億円)
	ルフトハンザ	2020.1~12.	67億2500万ユーロ (8272億円)
	エールフランス・KLM	2020.1~12.	70億7800万ユーロ (8706億円)
	計		207億2600万ユーロ (2兆5493億円)
日本	全日本空輸 (ANA)	2020.4~2021.3.	4046億円
	日本航空 (JAL)	2020.4~2021.3.	2866億円

(出典) 「欧州航空、なお視界不良」『日本経済新聞』2021.3.5; 『米国会社四季報』2021年春夏号; 各社決算情報を基に筆者作成。

米国では、主要航空3社の純損失が約283.4億ドル（約3兆1174億円）に達した⁶。ヨーロッパでは、主要3社の純損失が約207.3億ユーロ（約2兆5493億円）となっている。日本では、全日本空輸（ANA）の純損失は過去最大となり、日本航空（JAL）も2012（平成24）年の再上場後では初めての赤字となった⁷。

II 各国政府等の支援策

IIでは、Iで見たような状況を踏まえ、各国政府による自国の航空会社への支援策を整理する。支援策は、大きく次の7種類に分けられるという指摘がある⁸。すなわち、①融資・融資保証、②株式を通じた資本の再構成、③運航助成金（flight subsidies）、④国有化、⑤公租公課の支払期限延長や免除、⑥補助金（grants）、⑦未公開株（private equity）の取得であり、各国政府はこれらの措置を組み合わせ、対策を講じている状況にある。

1 米国

2020年3月、「米国コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法」（通称 CARES 法）⁹が成立した。これにより、旅客航空会社等には、融資・融資保証といった支援（Loan Program）として250億ドル（2兆7500億円）が計上されたほか、給与支援プログラム（Payroll Support Program: PSP）として250億ドル（2兆7500億円）が割り当てられた。PSPは、従業員の賃金（wages）、給料（salaries）¹⁰、福利厚生（benefit）の支払を継続することのみを目的として、必要な資金が補助金（grant）の形式で与えられるものである。旅客航空会社は、2020年9月30日まで、PSPの活用と引き換えに非自発的なレイオフ（一時解雇）等が禁止されるなど、雇用を守る仕組みが設けられた。ただし、自発的な労働条件の変更は禁止されていなかった¹¹。

その後、コロナ禍による航空会社への影響が長期に及んでいることを踏まえ、2020年12月

⁶ 「米航空大手3社 赤字計3兆円に」『読売新聞』2021.1.30. なお、2021年1~3月期決算では、最悪期を脱したとする報道もある（「米航空3社、最悪期脱す」『日本経済新聞』2021.4.24.）。

⁷ 「ANA、前期赤字最大に」『日本経済新聞』2021.5.1; 「航空業界 続く視界不良 JAL 最悪の赤字」『毎日新聞』2021.5.8.

⁸ Megersa Abate et al., “Government support to airlines in the aftermath of the COVID-19 pandemic,” *Journal of Air Transport Management*, Vol.89, 2020.10, pp.1-15. <<https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2020.101931>> なお、この資料では、最も多い支援の種類は融資と紹介されている。その一方、航空会社の有利子負債が増加していることを懸念する記事もある（「世界の航空、回復に差」『日本経済新聞』2021.6.13.）。

⁹ Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES ACT), P.L.116-136. 関連して、米国財務省のウェブサイトにおいて、航空会社に対する支援策やその受給者が整理されている（“Airline and National Security Relief Programs.” U.S. Department of the Treasury website <<https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-american-industry/airline-and-national-security-relief-programs>>）。

¹⁰ 賃金（wages）と給料（salaries）の違いは、前者は「労働時間または出来高に応じて支払われるもの」であり、後者は「労務の提供に対して一定期間（年・月等）ごとに固定額として支払われる報酬」である（田中英夫ほか編『英米法辞典』東京大学出版会、1991、pp.747、902.）。

¹¹ 高木大介「米国コロナウイルス支援・救済・経済安全保障法（CARES 法）と米国航空会社の人員計画について」『ワシントン国際問題研究所レポート』2020.6, pp.1-4. 運輸総合研究所ウェブサイト <<https://www.jttri.or.jp/document/2020/takagi15.pdf>>; Congressional Research Service, “CARES Act Payroll Support to Air Carriers and Contractors,” *CRS Insight*, IN11482, 2020.10.22. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11482>>; “CARES Act Payroll Support Program: It's Not Just for Airlines,” 2020.4.6. Crowell & Moring website <<https://www.crowell.com/NewsEvents/AlertsNewsletters/all/CARES-Act-Payroll-Support-Program-Its-Not-Just-for-Airlines>> なお、PSPの250億ドルは旅客航空会社を対象としたものであり、これに加えて、貨物航空会社を対象に40億ドル（4400億円）、請負業者を対象に30億ドル（3300億円）が措置されている（15 U.S.C. § 9072）。

の 9000 億ドル (9 兆 9000 億円) に及ぶ経済対策 (relief package) において、PSP2 (PSP の性質を引き継ぐ措置の延長であって、2021 年 3 月 31 日まで非自発的なレイオフ等が禁止されるもの) の実施が決まり、旅客航空会社向けに 150 億ドル (1 兆 6500 億円) が予算措置された¹²。

さらに、2021 年 3 月の「アメリカ救済計画」 (American Rescue Plan) において、PSP3 として同様の措置の継続が決まり、非自発的なレイオフ等の禁止が 2021 年 9 月 30 日まで延長された。旅客航空会社には、新たに 140 億ドル (1 兆 5400 億円) の予算枠が割り当てられている¹³。

このような PSP 施策について、業界団体であるエアラインズ・フォー・アメリカ (Airlines for America: A4A) は、PSP がなければコロナ禍の経済的影響は航空会社の労働力を今以上に荒廃させていただろうと述べる一方、PSP は航空会社自身に対する援助ではなく、雇用の維持に必要な全ての資金を補填できるものではないとも主張している¹⁴。

2 EU 及びヨーロッパ諸国

(1) EU

欧州連合 (European Union: EU) には、加盟国間の市場競争の歪曲を抑制するため、各国政府等から事業者への国家補助 (State aid) を原則として禁止しているが、状況に応じて容認するルール (国家補助規制) がある¹⁵。具体的には、「欧州連合の機能に関する条約」 (Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) 第 107 条第 1 項において、「加盟国によって供与されるあらゆる補助又は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がある補助は、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」と規定されている。

その一方、第 107 条第 2 項 (b) において、「自然災害その他異常事態により生じた損害を補填するための補助」は、EU の域内市場と両立するとされており、補助に際し、EU の執行機関である欧州委員会 (European Commission) への通知は必要だが、適法とされる。

また、第 107 条第 3 項 (b) において、「加盟国の経済の重大な攪乱を救済するための補助」は、欧州委員会が裁量的に判断するとされている。2020 年 3 月 20 日に欧州委員会は、「コロナ禍での経済支援のための国家補助施策に関する一時的フレームワーク」というガイドラインを公表した¹⁶。このフレームワークは何度か改定されているが、第 107 条第 3 項 (b) に基づき

¹² “What is in the \$900 billion coronavirus relief bill,” 2020.12.20. The HILL website <<https://thehill.com/policy/finance/531086-whats-in-the-900billion-coronavirus-relief-bill>>; “Payroll Support Program Extension (PSP2).” U.S. Department of the Treasury website <<https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-american-industry/payroll-support-program/psp2>>; Consolidated Appropriations Act, 2021, P.L.116-260.

¹³ American Rescue Plan Act of 2021, P.L.117-2; 「米国の経済対策法 (American Rescue Plan Act) の交通関係部分について」『ワシントン国際問題研究所レポート』2021.3, pp.1-3. 運輸総合研究所ウェブサイト <<https://www.jitri.or.jp/document/2020/jitti-report02.pdf>>

¹⁴ Airlines for America, ““COVID-19’s Effects on U.S. Aviation and the Flight Path to Recovery” Statement of Airlines for America (A4A) before the United States House Committee on Transportation and Infrastructure Subcommittee on Aviation,” 2021.3.2. <<https://www.airlines.org/wp-content/uploads/2021/05/Calio-Testimony.pdf>> 例えば、PSP は資金の 29%を財務省に利子付きで返済すること等が求められているため、雇用維持のためには航空会社の支出が必要になるとされている。

¹⁵ 詳細は、真子和也「EU における航空分野の国家補助規制」『レファレンス』775 号, 2015.8, pp.61-80. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9484229_po_077503.pdf?contentNo=1> を参照。なお、国家補助は通常の補助金よりも幅広い概念で、利子の補給、税制上の優遇措置なども含むものである。

¹⁶ “Communication from the Commission: Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak,” *Official Journal of the European Union*, C 91 I, 2020.3.20, pp.1-9. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=EN)>

どのような場合に補助が認められるのか、欧州委員会の裁量の方向性(金額や期間の上限など)を示している。

(2) フランス及びオランダ

フランス及びオランダでは、両国政府が出資するエールフランス KLM¹⁷への補助が行われている。この際、フランス政府からの支援条件として鉄道と競合する短距離路線(鉄道で2時間半以内の路線)を禁止するとされた点¹⁸が、いわゆる「グリーンリカバリー」¹⁹の観点から注目されている。

2020年5月、欧州委員会は、フランス政府が総額70億ユーロ(8610億円)の融資保証及び株主ローン(shareholder loan. 株主である政府からの融資)をエールフランスに対して行うことを承認した²⁰。

また、2020年7月、欧州委員会は、オランダ政府がKLM航空に対して総額34億ユーロ(4182億円)の支援を行うことを承認した²¹。その内訳は、①銀行団によるローンに対する政府保証、②政府による融資である。

さらに、2021年4月、欧州委員会は、フランス政府が総額40億ユーロ(4920億円)の支援を行うことを承認した。その内訳は、①すでに行われた株主ローン(政府融資)のうち30億ユーロ(3690億円)の資本への転換、②最大10億ユーロ(1230億円)の資本参加である²²。この支援については、混雑空港(発着調整が必要な空港)であるパリ・オルリー空港の発着枠を1日当たり18枠まで他の航空会社に明け渡すことで、政府支援がエールフランスの競争力を高めることのないよう配慮されている。

(3) イタリア

欧州委員会は、イタリア政府によるアリタリア航空への国家補助を、2020年9月から2021年7月にかけて、計5回承認している。

1回目は、2020年3月1日から6月15日までの期間における損失として、政府が1億9945

¹⁷ フランスのエールフランスとオランダのKLMオランダ航空を傘下に有する持株会社であり、両国政府等が出資している(“Shareholding structure.” Air France-KLM website <<https://www.airfranceklm.com/en/finance/financial-information/capital-structure>>)。

¹⁸ フランス議会において関連する法案(気候変動対策及びその影響に対するレジリエンスの強化に関する政府提出法案)が審議されている。同法案に、鉄道で2時間半以内に相当する国内航空路線を禁止する旨の記述がある。山崎あき「市民からの政策提言を基にした環境法案を閣議決定」2021.2.19. 日本貿易振興機構(ジェトロ)ウェブサイト; 「フランスも短距離航空廃止へ」『Travel Journal』58(22), 2021.6.14, p.19; “Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets,” 2021.6.29 (Dernière modification). Vie-publique website <<https://www.vie-publique.fr/loi/278460-loi-climat-et-resilience-convention-citoyenne-climat>>

¹⁹ 「新型コロナウイルスの感染拡大による景気後退への対策で、環境を重視した投資などを通して経済を浮上させようとする手法」である(「グリーンリカバリーとは 環境重視の投資で経済浮上めざす きょうのことば」『日本経済新聞』(電子版) 2021.1.18. <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODB162CT0W1A110C2000000/>>)。

²⁰ European Commission, “State aid: Commission approves French plans to provide €7 billion in urgent liquidity support to Air France,” IP/20/796, 2020.5.4. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_796/IP_20_796_EN.pdf>

²¹ European Commission, “State aid: Commission approves Dutch plans to provide €3.4 billion in urgent liquidity support to KLM,” IP/20/1333, 2020.7.13. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1333/IP_20_1333_EN.pdf>

²² European Commission, “State aid: Commission approves up to €4 billion French measure to recapitalise Air France,” IP/21/1581, 2021.4.6. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_1581/IP_21_1581_EN.pdf>

万ユーロ（約 245 億円）の補助金を支出するとしている²³。2 回目は、同年 6 月 16 日から 10 月 31 日までの 19 路線で生じた損失として、政府が 7302 万ユーロ（約 90 億円）の補助金を支出するとしている²⁴。3 回目は、同年 11 月 1 日から 12 月 31 日までの特定のルートで生じた損失として、政府が 2470 万ユーロ（約 30 億円）の補助金を支出するとしている²⁵。4 回目は、3 回目と同様に、2021 年 1 月中に特定のルートで生じた損失として、政府が 1284 万ユーロ（約 16 億円）の補助金を支出するとしている²⁶。5 回目は、4 回目と同様に、2021 年 3 月 1 日から 4 月 30 日までに特定のルートで生じた損失として、政府が 3970 万ユーロ（約 49 億円）の補助金を支出するとしている²⁷。

これら 5 回の補助金の総額は約 3 億 5000 万ユーロ（約 431 億円）に上るが、欧州委員会は承認に際して、イタリア政府がルート毎の損失を考慮していることを踏まえて判断している。このことは、無条件での損失補填が許されないことを示している。

なお、アリタリア航空については、イタリア政府により新会社 *Italia Trasporto Aereo* (ITA) として完全国有化されたという報道がある。ただし、完全国有化に際してイタリア政府が実施する予定である 30 億ユーロ（3690 億円）の補助等をめぐり、欧州委員会と交渉を続けていると報じられている²⁸。

(4) ドイツ

ドイツでは、ルフトハンザ航空 (*Deutsche Lufthansa AG: DLH*) に対する政府の 60 億ユーロ（7380 億円）に上る支援が、2020 年 6 月に欧州委員会により承認されている。具体的には、①3 億ユーロ（369 億円）の資本参加、②47 億ユーロ（5781 億円）の資本参加（議決権なし）、③10 億ユーロ（1230 億円）の資本参加（議決権なし、特定の条件において株式への転換可）から構成されている。また、同年 3 月 22 日付けの欧州委員会決定により承認された政府の支援スキームの下で、国営金融機関のドイツ復興金融公庫 (KfW) 等による 30 億ユーロ（3690 億円）の融資が行われている。これらを合わせると、支援額は 90 億ユーロ（約 1 兆 1000 億円）に上る²⁹。

²³ European Commission, “State aid: Commission approves €199.45 million Italian support to compensate Alitalia for damages suffered due to coronavirus outbreak,” IP/20/1538, 2020.9.4. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1538/IP_20_1538_EN.pdf>

²⁴ European Commission, “State aid: Commission approves €73 million of Italian support to compensate Alitalia for further damages suffered due to coronavirus outbreak,” IP/20/2540, 2020.12.29. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_2540/IP_20_2540_EN.pdf>

²⁵ European Commission, “State aid: Commission approves €24.7 million of Italian support to compensate Alitalia for further damages suffered due to coronavirus outbreak,” IP/21/1423, 2021.3.26. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_1423/IP_21_1423_EN.pdf>

²⁶ European Commission, “State aid: Commission approves €12.835 million Italian aid measures to compensate Alitalia for further damages suffered due to coronavirus outbreak,” IP/21/2475, 2021.5.12. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_2475/IP_21_2475_EN.pdf>

²⁷ European Commission, “State aid: Commission approves €39.7 million of Italian aid measure to compensate Alitalia for further damages suffered due to coronavirus outbreak,” IP/21/3292, 2021.7.2. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_3292/IP_21_3292_EN.pdf>

²⁸ 「政府が救済する航空会社」『*Travel Journal*』58(24), 2021.6.28, p.19; “Italy, EU negotiating structure, size of new national airline,” *BBC Monitoring European*, 2021.5.28; “Ryanair will appeal to the EU the 3,000 million that Italy will give to the new Alitalia,” *CE Noticias Financieras*, English Edition, 2021.6.5.

²⁹ 『アメリカ航空産業の現状と今後の展望—COVID-19 と日米欧の航空業界—』前掲注(2), pp.153-154; European Commission, “State Aid SA.57153 (2020/N) – Germany – COVID-19 – Aid to Lufthansa,” C(2020) 4372 final, 2020.6.25. <https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202044/286587_2201652_220_2.pdf> なお、DLH には、ルフトハ

なお、支援に際しては、フランスの例のように、混雑空港であるミュンヘン空港及びフランクフルト空港において、ルフトハンザ航空が有する発着枠のうち 1 日当たり 24 枠を他の航空会社に譲渡し、両空港に他の航空会社が 4 機まで駐機できるようにすることで、支援によりルフトハンザ航空がマーケットにおいて過剰な競争力を得ることのないようにしている³⁰。

(5) イギリス

イギリスでは、航空会社に特化した支援策ではなく、産業横断的な支援策が講じられているとされる³¹。そのような産業横断的な支援策において、例えばブリティッシュ・エアウェイズ（英国航空）は、3 億ポンド（420 億円）の融資を政府から受けている。また、同社は、20 億ポンド（2800 億円）の融資の一部について、英国輸出信用保証局（UK Export Finance）の保証を受けている³²。

3 日本

国土交通省航空局は、2020（令和 2）年 10 月 28 日に「コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援施策パッケージ」³³を策定した。同パッケージは、2021（令和 3）年度予算案の概算決定とともに、同年 12 月 21 日に改定³⁴された。

改定されたパッケージでは、公租公課の減免として、国管理空港の国内線着陸料、停留料及び航行援助施設利用料の 9 割減額、航空機燃料税の軽減が盛り込まれた。これらの施策に要する費用として、2021（令和 3）年度予算には、約 1200 億円が計上された³⁵。

また、2021（令和 3）年の通常国会（第 204 回国会）において「航空法」（昭和 27 年法律第 231 号）が改正された。これにより、航空会社への資金支援の前提として経営計画（航空運送事業基盤強化計画）の政府提出が航空会社に対し義務付けられ、経営計画においてはコスト削

ンザグループとしてオーストリア航空、ブリュッセル航空、スイスインターナショナルエアラインズも属しているが、それらに対する支援も加味すると、DLH に対する支援額は 110 億ユーロ（1 兆 3530 億円）になる（ドイツ政府から 90 億ユーロ（約 1 兆 1070 億円）、ベルギー政府から 3 億ユーロ（369 億円）、オーストリア政府から 4 億 5000 万ユーロ（約 554 億円）、スイス政府から 14 億ユーロ（1722 億円））。

³⁰ European Commission, “State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalise Lufthansa,” IP/20/1179, 2020.6.25. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1179/IP_20_1179_EN.pdf>

³¹ House of Commons Library, “Westminster Hall Debate: Support for the Aviation, Tourism and Travel Industries,” Number CDP-0082 (2021), 2021.6.23, pp.12-14. <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2021-0082/CDP-2021-0082.pdf>> なお、この資料において、空港会社やグラウンドハンドリング（空港における地上支援業務）に対する産業特化型の支援（Airport and Ground Operators Support Scheme）が 2021 年 1 月から開始されたと紹介されている。また、英国の航空会社が産業特化型の支援を求めているという報道もある（“Britain’s airlines say extra support needed if travel stays shut,” 2021.6.10. Reuters website <<https://www.reuters.com/world/uk/britains-airlines-say-extra-support-needed-if-travel-stays-shut-2021-06-09/>>）。

³² “COVID-19 prompts dramatic increase in state aid to (some) European airlines,” 2020.9.8. CAPA Centre for Aviation website <<https://centreforaviation.com/analysis/airline-leader/covid-19-prompts-dramatic-increase-in-state-aid-to-some-european-airlines-536591>>; 時永和明「コロナ禍での航空業界とその後」『ファイナンス』56(6), 2020.9, pp.58-61. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202009/202009n.pdf>; “British Airways financing update,” 2021.2.22. International Airlines Group (IAG) website <<https://www.iairgroup.com/en/newsroom/press-releases/newsroom-listing/2021/british-airways-financing-update>>

³³ 国土交通省「コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援施策パッケージ」2020.10.28. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001369981.pdf>>

³⁴ 国土交通省「コロナ時代の航空・空港の経営基盤強化に向けた支援施策パッケージ」（改定版）2020.12.21. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001379362.pdf>>

³⁵ 国土交通省航空局「令和 3 年度航空局関係予算概要」2021.1, p.3. <<https://www.mlit.go.jp/page/content/001383001.pdf>>

減策などを明記することが求められるようになった³⁶。

このほかの政府支援策について、雇用の維持という点では休業手当などの一部を支給する「雇用調整助成金」が拡充され、出向の支援という点では出向元・先の両事業者に対し賃金などの一部を支給する「産業雇用安定助成金」が創設されるなど、航空業界にとどまらない産業横断的な支援策も講じられている³⁷。

ただし、日本においては、ANA や JAL のコロナ禍前の財務状況が諸外国の航空会社と比べて良かったとされること³⁸、「公的支援が経営の独立性の足かせになる」という考えがあることから³⁹、航空業界に特化した支援策は、諸外国と比べると大規模に講じられているわけではないと捉えることもできよう。

Ⅲ 主な課題・論点

ここでは、Ⅰ及びⅡで紹介した航空会社の経営状況や政府の支援策について、指摘されている主な課題や論点を整理する。また、航空需要の回復に向けて期待されているワクチンパスポート（アプリ）に関する航空会社の取組についても簡単に触れる。

1 特定の航空会社に対する支援

各国政府は、航空会社に対し、補助金や融資などの様々な支援を行っており、航空会社の経営破綻を回避しようとしている。その一方、ヴァージン・オーストラリアのように、支援を受けられずに経営破綻した航空会社もあった。同社の例では、コロナ禍前から赤字続きだったこと、株主の9割が外資で占められていることから、オーストラリア連邦政府が支援策を講じなかったとされており、「政府との距離が企業の生殺与奪を左右する」と報じられている⁴⁰。

このような特定の航空会社に対する支援について、例えば、格安航空会社（Low-Cost Carrier: LCC）のライアンエアー（アイルランド）は、EUのフラッグキャリア（各国の代表的な航空会社）に対する300億ユーロ（3兆6900億円）に上る政府支援が「差別的」であり、公平な競争を歪曲すると主張している⁴¹。

日本においては、着陸料の軽減といった施策は全ての航空会社を対象としたものであって、

³⁶ 「航空計画提出 義務づけ 改正案閣議決定 政府、資金支援の前提」『読売新聞』（電子版）2021.3.10.

³⁷ 例えば、「雇用維持へ在籍型出向広がる」『読売新聞』2021.5.5を参照。このほか、雇用調整助成金を最も活用しているのはANAという調査結果もある（「東京商工リサーチ、上場企業の「雇用調整助成金」調査結果を発表」『日本経済新聞』（電子版）2021.5.27. <https://www.nikkei.com/article/DGXLRS611174_X20C21A5000000/>）。

³⁸ 例えば、「ANA・JAL 統合論の圧力」『週刊ダイヤモンド』4860号、2021.1.23, pp.31-33は、世界の航空各社のキャッシュバーン（現金流出）を試算し、手元資金でどのくらいの期間経営を維持できるかを分析している。ANAやJALは、政府からの融資や資本参加は受けていないが、公募増資などで資金調達しており、比較対象の航空会社の中では中位に位置している（例えば、政府支援を受けたルフトハンザやエールフランス KLM よりも上位となっている。）。

³⁹ 「ANA ホールディングス 自力で生き残る もがく翼」『日経ビジネス』2074号、2021.1.18, p.55. 政府による株の保有は、経営に対する政府介入の懸念等につながるという指摘もある（「政府が救済する航空会社」前掲注(28)）。

⁴⁰ 「豪政府、ヴァージン見切り」『日本経済新聞』2020.4.22.

⁴¹ “Ryanair To Appeal EU Court Rulings On Air France And SAS State aid,” 2021.2.17. Ryanair website <<https://corporate.ryanair.com/news/ryanair-to-appeal-eu-court-rulings-on-air-france-and-sas-state-aid/>> なお、ライアンエアーの2021年3月期決算は、10億1500万ユーロ（約1250億円）の赤字となり、創業35年で最大の数値を記録した（「欧州LCC赤字1350億円 ライアンエアー」『日本経済新聞』2021.5.18, 夕刊。）。

特定の航空会社に限定した政府支援ではない。「政府には偏りのないフェアな支援をお願いしたい」⁴²と佐山展生スカイマーク会長（当時）が述べていたように、支援を行う際には、コロナ禍が収束した後の公平な競争環境を見据えておくことも重要であろう。

2 航空会社の再編議論

コロナ禍で財務状況が悪化した航空会社について、経営の効率化に資するよう、再編すべきという議論がある。例えば韓国では、2020年11月、政府の主導により大韓航空がアジアナ航空を買収すると報じられた。翌2021年3月31日には、アジアナブランドの廃止とともに、ブランドを大韓航空のコリアンエアに一本化し、運航機材や販売組織の効率化を進めることが発表された⁴³。

日本においても、2021（令和3）年5月、エア・ドゥとソラシドエアが2022（令和4）年10月に共同で持ち株会社を設立し、経営統合することが発表された。機体の整備拠点などを共同化することでコストを削減することを目指している⁴⁴。

また、航空事業の合理化を進める観点から、国際線の1社体制を許容し、国内線は複数企業で競争させるべきという議論もある。その際、国際線を担当するのは、一度経営破綻し政府の支援を受けたJALではなく、ANAであるという考え方もある⁴⁵。これに対し、国際線の統合そのものを疑問視する意見⁴⁶もあれば、仮に国際線を統合するにしても、過去に政府から支援を受けたかどうかではなく、現在の経営や収益性の優劣で決めるべきとする見解⁴⁷もある。

3 ワクチンパスポートの活用

航空業界や観光業界は、移動の安全性を担保する観点から、新型コロナウイルス感染症のワクチン接種が完了していること等を証明する「ワクチンパスポート」の普及に期待している。例えば、世界の航空会社から構成される「国際航空運送協会」（International Air Transport Association: IATA）は、「IATA トラベルパス」を開発した。シンガポールのチャンギ国際空港では、2021年5月1日から、チェックイン時及び入国審査の際、新型コロナウイルスに感染しているかどうかを調べるPCR検査の結果について、IATA トラベルパスを使って共有することが可能となっている⁴⁸。

その一方、IATA 以外にも多くの団体がワクチンパスポートを開発しており、同パスポート

⁴² 「搭乗率、今月は50%台に 「政府はフェアな支援を」 スカイマーク会長 佐山展生氏」『日本経済新聞』2020.3.21.

⁴³ 「アジアナ航空を買収へ、大韓航空、韓国政府主導で」『日本経済新聞』2020.11.16, 夕刊; 「大韓航空 アジアナブランド廃止」『日本経済新聞』2021.4.1.

⁴⁴ 「エア・ドゥ、ソラシド統合合意」『読売新聞』2021.6.1.

⁴⁵ 例えば、「特別インタビュー 菅政権ブレインの竹中平蔵氏を直撃! ANA・JAL 統合論の全貌「国際線はANA 1社に」」『週刊ダイヤモンド』4855号, 2020.12.12, pp.10-13を参照。

⁴⁶ 例えば、「小康の翼に「統合手術」は有効か」『日経ヴェリタス』684号, 2021.4.18, p.4を参照。また、両社がライバルであり続ける方が利用者にとって恩恵があるという指摘もある（鳥海高太郎『コロナ後のエアライン』宝島社, 2021, p.206.）。

⁴⁷ 「少数異見 感情的なJALいじめをやめよ」『週刊東洋経済』6964号, 2021.1.23, p.29.

⁴⁸ 「デジタル健康証明「IATA トラベルパス」、シンガポールで正式導入、今後はワクチン接種証明書も保存」2021.4.6. トラベルボイスウェブサイト <<https://www.travelvoice.jp/20210406-148531>>; “Singapore and IATA Collaborate to Drive Adoption of Digital Health Certificates for Air Travel,” 2021.4.5. Civil Aviation Authority of Singapore website <<https://www.caas.gov.sg/who-we-are/newsroom/Detail/singapore-and-iata-collaborate-to-drive-adoption-of-digital-health-certificates-for-air-travel/>>

の様々な種類のアプリが乱立している状況にあるとされている⁴⁹。顧客の観点からは、一本化されることが望ましいという見解もあるが、現実には、航空会社が複数のアプリに対応できるように準備を進めていると報じられている⁵⁰。

また、ワクチンを接種していない、又はできない人に対する不利益が生じることも懸念されており、その手当ても必須であるという意見もある⁵¹。国連世界観光機関（United Nations World Tourism Organization: UNWTO）のズラブ・ポロリカシュヴィリ（Zurab Pololikashvili）事務局長は、「ワクチン接種の証明が観光客受け入れの唯一の基準になってはならない」と述べている⁵²。

このほか、ワクチン接種が済んでいるか否かという医療情報を強制的に開示させることに対する反感や、アプリのセキュリティ・個人情報保護の観点からの懸念もあるとされている。旅客航空会社におけるワクチンパスポートの活用之际は、このような課題に対応していくことが求められるだろう⁵³。

おわりに

島国である日本においては、国境を越える手段は船か飛行機しかない。海外との人や物の輸送という点で、航空会社は大きな役割を果たしていると言える。また、国内においても、新幹線と競合する部分はあるが、距離が長くなればなるほど飛行機の利用率が高くなるなど⁵⁴、航空会社は、公共交通の重要な担い手となっている。

コロナ禍の中、国をまたぐ移動が厳しく制限され、国内においても外出の自粛が要請される状況が続いている。コロナ禍が収束したとしても、リモート会議の定着によりビジネス需要（出張）が回復するかどうかは疑問視されており⁵⁵、以前のような航空需要は期待できないとも考えられている。そのような状況ではあるが、まずは人々が安心して移動できる世の中が戻り、航空会社の経営安定につながっていくことを期待したい。そしてその際には、日本及び各国の政府が行っている支援策が、マーケットを歪曲することのないよう、競争市場の在り方についても考慮していくことが必要であろう。

⁴⁹ 中川哲宏・高木大介「ワクチンパスポートをめぐる動向について」『ワシントン国際問題研究所レポート』2021.4, pp.1-5. 運輸総合研究所ウェブサイト <<https://www.jitti.or.jp/document/2021/jitti-report03.pdf>>

⁵⁰ 例えばANAは、スイスの非営利組織「コモンス・プロジェクト」が開発する「コモンパス」の試験導入を2021年3月に開始したが、それに加え、「IATA トラベルパス」も試験導入するとされている（「「空旅」に陰性証明アプリ ANA・JAL が実験」『日経産業新聞』2021.4.9.）。

⁵¹ 例えば、「社説 ワクチン証明書 往来活性化の切り札となるか」『読売新聞』2021.4.30 を参照。

⁵² ズラブ・ポロリカシュヴィリ「再開ルール、各国で協調」『日本経済新聞』2021.5.24.

⁵³ 「米 接種証明に州差 コロナ対策の「ワクチンパスポート」 割れる世論 国は静観」『毎日新聞』2021.5.29; 「世界で急ピッチで進む「ワクチン・パスポート」 導入への動き、その期待と疑問をまとめてみた【外電】」2021.5.30. トラベルボイスウェブサイト <<https://www.travelvoice.jp/20210530-148896>>; 高坂晶子「ワクチンパスポートで経済再始動を急ぐ海外諸国—わが国も導入に向けた検討・準備が必要—」『Research Focus』No.2021-009, 2021.5.18. 日本総研ウェブサイト <<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/researchfocus/pdf/12649.pdf>>

⁵⁴ 例えば、新幹線と航空の旅客数の割合を見てみると、東京～岡山間は新幹線が6割以上を占めているのに対し、東京～博多間では1割を下回っており、距離が長くなればなるほど航空が利用されている（JR西日本「Fact Sheets 2021（2021年3月期）」p.8. <<https://www.westjr.co.jp/company/ir/library/fact/pdf/2021/fact2021.pdf>>）。また、離島においては航路と並んで航空路が重要な役割を果たしている（真子和也「地方空港及び離島航空路線の現状—長崎県を事例に—（現地調査報告）」『レファレンス』763号, 2014.8, pp.65-79. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidep_o_8729628_po_076304.pdf?contentNo=1>）。

⁵⁵ 例えば、「コロナ危機後に航空・旅行ビジネスに起きる8つの変化とは？ グーグルの方向転換から戻らない需要まで、航空コンサル会社が予測」2020.5.28. トラベルボイスウェブサイト <<https://www.travelvoice.jp/20200528-145998>> を参照。