

No. 1067 (2019.10.29)

## 地域銀行の経営統合をめぐる論点

- |                        |                                |
|------------------------|--------------------------------|
| はじめに                   | 3 事後的な監視・監督に係る論点               |
| I 我が国における地域銀行の経営統合の動き  | おわりに                           |
| 1 近年の動向                | 補論 諸外国における金融機関を対象とした企業結合審査の枠組み |
| 2 銀行の経営統合手続            | 1 アメリカ                         |
| II 地域銀行の経営統合に係る論点      | 2 イギリス                         |
| 1 特例法の対象範囲に係る論点        | 3 ドイツ                          |
| 2 独占禁止法の適用除外の判断に関連する論点 | 4 フランス                         |
|                        | 5 イタリア                         |

キーワード：金融、地域銀行、経営統合、企業結合、独占禁止法

- 人口及び企業数の減少による地域経済の衰退、マイナス金利政策を始めとする金融緩和政策による貸出利ざやの縮小等により、地域銀行の経営環境が悪化している。地域銀行の生き残り策の一つとして他行との経営統合が挙げられる中、政府は、「骨太方針 2019」において、地域銀行と乗合バスの2業界に限定して、企業結合審査における独占禁止法の適用除外を認める方針を打ち出した。
- 地域銀行の経営統合について、独占禁止法の適用除外を認めるに当たり、金融庁と公正取引委員会との役割分担やそれぞれの判断の具体的内容が問題となる。
- 再編促進は、地域銀行の経営基盤を安定化させるための一つの方策に過ぎないため、他の施策も並行して進める必要がある。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

財政金融課 たかざわ みゆき 高澤 美有紀

## はじめに

地域銀行<sup>1</sup>を取り巻く環境は年々厳しさを増し、コア業務純益の減少傾向が続いている<sup>2</sup>。この背景には、①人口及び企業数の減少による地域経済の衰退<sup>3</sup>、②マイナス金利政策を始めとする金融緩和政策による貸出利ざやの縮小<sup>4</sup>、③米欧に比べ金利以外の手数料収入が少なく地域銀行が金利面での競争に走りがちであること<sup>5</sup>等の構造的な問題があることが指摘されている。各種の試算では、地域銀行について、今後業績が一段と悪化することなどが予想され<sup>6</sup>、経営破綻も懸念されている<sup>7</sup>。

地域銀行の経営基盤の安定化策として、①収益源の多様化、②経営コストの削減、③他行との経営統合等が挙げられる。これらのうち、③は、経営規模の拡大がサービスの多様化やコストの削減につながる可能性がある一方で、経営の態様によっては、地域におけるサービスの寡占・独占を生じさせ、逆にサービスの低下につながる可能性もある。

このような中、ふくおかフィナンシャルグループ（傘下に親和銀行（本店：長崎県佐世保市）がある。）が十八銀行（本店：長崎県長崎市）を子会社化する計画（平成 28（2016）年 2 月公表<sup>8</sup>）については、公正取引委員会の企業結合<sup>9</sup>審査が長期化し、当該計画は、平成 30（2018）年 8 月によりやく認められた（以下「長崎県の事案」という。）。この事案では、経営統合による経営効率化を通じて地方における金融機能の維持・強化を図りたい金融庁と、独占的状态を発生させることで銀行ひいては地域経済の活力を奪う可能性のある経営統合を認めない公正取引委員会の立場の違いが鮮明になったと指摘されている<sup>10</sup>。本稿では、地域銀行の経営統合に伴い生じ得る論点を、競争政策上の議論という観点から、整理する。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和元（2019）年 10 月 11 日である。

<sup>1</sup> 本稿では、地方銀行（64 行）及び第二地方銀行（39 行）を地域銀行という。なお、信用金庫・信用組合等の協同組織金融機関は、相互扶助を原則に置く会員制組織であり、系統中央機関として信金中央金庫・全国信用協同組合連合会がある等状況が異なるため、本稿では扱わない。

<sup>2</sup> コア業務純益は、貸出利ざや、手数料等銀行の本業の利益を示す業務純益から一時的な変動要因（一般貸倒引当金繰入額等）の影響を除いたもの。

<sup>3</sup> 日本銀行『金融システムレポート』2017.4, pp.71-74. <<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/data/fsr170419a.pdf>>

<sup>4</sup> 貸出利ざやは、貸出金利回りから資金調達利回りを控除したものの。

<sup>5</sup> 日本銀行『金融システムレポート』2017.10, p.70. <<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/data/fsr171023a.pdf>>

<sup>6</sup> 例えば、6 割超の地域銀行で顧客向けサービス業務（貸出・手数料ビジネス）の利益率（令和 7（2025）年 3 月期）がマイナスになるとの試算（金融庁『平成 27 事務年度金融レポート』2016, pp.22-23. <<https://www.fsa.go.jp/news/28/20160915-4/01.pdf>>）や、2 行が競争して存続することは困難であるが 1 行単独であれば存続可能な都道府県数が 13、1 行単独でも不採算となる都道府県数が 23 であるとの試算（金融仲介の改善に向けた検討会議「地域金融の課題と競争のあり方」2018.4.11, pp.10-11. 金融庁ウェブサイト <<https://www.fsa.go.jp/singi/kinyuchukai/kyousou/20180411/01.pdf>>）、そして、自己資本規制上の国内基準行（国際基準を求められないため大半が地域銀行）の純利益赤字行割合が約 6 割（令和 10（2028）年）に達するとの試算（日本銀行『金融システムレポート』2019.4, p.82. <<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/data/fsr190417a.pdf>>）が見られる。

<sup>7</sup> 1990～2000 年代に巨額の不良債権処理が行われた当時とは異なる形での銀行の収益悪化による破綻が懸念されている。

<sup>8</sup> 「経営統合に関する基本合意について」2016.2.26. ふくおかフィナンシャルグループウェブサイト <<http://contents.xj-storage.jp/xcontents/AS07869/b2d21d98/4147/4c6e/ac05/18c8d5d66163/140120160226422513.pdf>>

<sup>9</sup> 一定規模以上（I 2（2）参照）の株式の取得・所有、合併、株式の移転、事業の譲受等は、一般に「企業結合」と総称される。

<sup>10</sup> 新田町尚人「長崎県の地方銀行合併に関する論点整理」『商経論叢』59 巻 4 号, 2019, p.40. 公正取引委員会は、競争が有効に機能しない市場から活力のある企業が生まれることはないという立場である（品川武「地銀の統合における独占禁止法上の論点は何か」『金融財政事情』68 巻 7 号, 2017.2.20, p.14.）。

## I 我が国における地域銀行の経営統合の動き

### 1 近年の動向

我が国において、銀行の経営統合に際しては、金融機関の監督を所管する金融庁と競争政策を所管する公正取引委員会のそれぞれの審査を受ける必要がある（2 参照）。金融庁の審査基準は銀行法（昭和 56 年法律第 59 号）に定めがあるが、実際に行われる審査の内容は公開されていない（2 (1) 参照）。他方、公正取引委員会の審査の内容は、事後に公開されている（2 (2) 参照）。長崎県の事案を契機として<sup>11</sup>、政府は、令和 2（2020）年の常会（通常国会）に「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和 22 年法律第 54 号。以下「独占禁止法」という。）の特例法案を提出する方針を示した<sup>12</sup>。

銀行の経営統合方式には、①共同株式移転による持株会社の設立、②株式交換による子会社化、③合併がある（表 1）。地域銀行の経営統合により生じる効果等は、表 2 のように類型化される。持株会社設立の数年後に傘下の銀行の合併が行われる例が多く、ブランドの統一、支店・システムの共同化等に時間を要することが、その理由として挙げられる<sup>13</sup>。合併によるコスト削減効果が持株会社方式による経営統合のそれを大きく上回る一方、役職員の人事をめぐる問題や不十分な企業統治等により、合併が必ずしも行われていないという指摘<sup>14</sup>もある。

### 2 銀行の経営統合手続

#### (1) 銀行法に基づく内閣総理大臣の認可

銀行を当事者とする合併<sup>15</sup>又は銀行持株会社の設立<sup>16</sup>は、内閣総理大臣（金融庁長官に銀行法上の権限を委任<sup>17</sup>）の認可を要する<sup>18</sup>。合併の審査基準は、①地域における資金の円滑な需給や利用者の利便に照らして、適当なものであること、②適正な競争関係を阻害する等、金融秩序を乱すおそれがないこと、③合併後に、その業務を的確・公正・効率的に遂行する見込みが確実であることである<sup>19</sup>。これに対して、銀行持株会社設立の審査基準は、①収支の見込みが良好であること、②自己資本の充実の状況が適切であること等とされている<sup>20</sup>。金融庁の審査には、通常 1 か月程度の時間がかかる。

<sup>11</sup> 内閣総理大臣を議長とする「未来投資会議」（平成 28（2016）年から日本経済再生本部に置かれている会議）の中の「地方施策協議会」で議論された。

<sup>12</sup> 「成長戦略実行計画」（令和元年 6 月 21 日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/ap2019.pdf>>; 「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年 6 月 21 日閣議決定）内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf)>

<sup>13</sup> 池田賢生・藤井大悟「地方銀行の経営統合の実務および留意点」『金融法務事情』66 巻 23 号, 2018.12.10, p.7.

<sup>14</sup> 大庫直樹『地域金融のあしたの探り方』金融財政事情研究会, 2016, pp.97-112.

<sup>15</sup> 銀行法第 30 条。合併が認可の対象となっているのは、それが当事者間の合意のみに委ねられると、信用秩序の維持や預金者保護といった銀行法の目的に照らして望ましくない結果を招来するおそれがあるためである（同上）。株式交換による子会社化の場合も、同様の認可を要する（銀行法第 52 条の 23 第 6 項）。

<sup>16</sup> 銀行法第 52 条の 17 第 1 項、第 2 条第 12・13 項。銀行持株会社を銀行に準じた規制の対象とするとともに、銀行持株会社になるうとする会社の適格性の審査を行う趣旨である（池田唯一・中島淳一監修、佐藤則夫編著、本間晶ほか『銀行法』金融財政事情研究会, 2017, p.413.）。

<sup>17</sup> 銀行法第 59 条

<sup>18</sup> 合併の認可申請には、独占禁止法に基づく届出をしたことを証明する書面の金融庁長官への提出を要する（銀行法施行規則（昭和 57 年大蔵省令第 10 号）第 22 条第 1 項第 8 号等）。

<sup>19</sup> 銀行法第 31 条

<sup>20</sup> 銀行法第 52 条の 18

表1 地域銀行の経営統合事案（過去5年間）※FGはフィナンシャルグループ、HDはホールディングスの略

対象企業名（地域*1）	経営統合の内容*1*2*3*4	経営統合時期
東京都民銀行（東京都） 八千代銀行（東京都Ⅱ）	東京TY・FGを設立（共同株式移転） <b>都市下位行型</b>	平成26年10月1日
東京TY・FG（東京都） 新銀行東京（東京都）	東京TY・FG（平成28年5月に東京きらぼしFGに名称変更）が新銀行東京を子会社化（株式交換） <b>都市下位行型</b> 東京都民銀行・八千代銀行と新銀行東京が合併（きらぼし銀行）	平成28年4月1日 平成30年5月1日
肥後銀行（熊本県） 鹿児島銀行（鹿児島県）	九州FGを設立（共同株式移転） <b>広域拡大型</b>	平成27年10月1日
トモニHD（香川県） 大正銀行（大阪府Ⅱ）	トモニHD（子会社は、徳島銀行Ⅱ、香川銀行Ⅱ）が大正銀行を子会社化（株式交換） <b>広域拡大型</b> （令和2年1月にトモニHD傘下の徳島銀行と大正銀行が合併して徳島大正銀行を設立する予定）	平成28年4月1日
横浜銀行（神奈川県） 東日本銀行（東京都Ⅱ）	コンコルディアFGを設立（共同株式移転） <b>広域拡大型</b>	平成28年4月1日
足利HD（栃木県） 常陽銀行（茨城県）	足利HDが常陽銀行を子会社化（めぶきFG）（株式交換） <b>広域拡大型</b>	平成28年10月1日
三重銀行（三重県） 第三銀行（三重県Ⅱ）	三十三FGを設立（共同株式移転） <b>都市下位行型</b> （令和3年5月に合併して三十三銀行を設立する予定）	平成30年4月2日
みなと銀行（兵庫県Ⅱ） 関西アーバン銀行（大阪府Ⅱ）	関西みらいFGが近畿大阪銀行、次いでみなと銀行及び関西アーバン銀行を子会社化（株式交換） <b>都市下位行型</b>	平成29年12月7日 平成30年4月1日
近畿大阪銀行（大阪府）	近畿大阪銀行・関西アーバン銀行が合併（関西みらい銀行）	平成31年4月1日
第四銀行（新潟県） 北越銀行（新潟県）	第四北越FGの設立（共同株式移転） <b>上位行統合型</b> （令和3年1月に両行が合併し第四北越銀行を設立する予定）	平成30年10月1日
ふくおかFG（福岡県、熊本県、長崎県） 十八銀行（長崎県）	ふくおかFG（子会社は、福岡銀行、熊本銀行Ⅱ、親和銀行）が十八銀行を子会社化（株式交換） <b>上位行統合型</b> （令和2年10月にふくおかFG傘下の親和銀行と十八銀行が合併し十八親和銀行を設立する予定）	平成31年4月1日

\*1 Ⅱとしているのは第二地方銀行で、それ以外は地方銀行である。

\*2 「都市下位行型」は同一地域内の金融機関の事業統合（都市部で比較的小規模の金融機関による統合）で、他に有力な首位行等の存在があるため市場支配力の形成に直結しない。「広域拡大型」は自らの拠点と異なる地域に拠点を置く地域銀行との事業統合で、市場支配力を形成するものとはならない場合が多く基本的に問題は生じない。「上位行統合型」は同一地域内の比較的規模の大きい上位行同士の事業統合である。（いずれも、石岡克俊「市場支配力の法律学 第3回」『法学セミナー』773号、2019.6、pp.100-101の分類による。）

\*3 共同株式移転は、既存銀行等が銀行持株会社になる予定の会社を子会社として設立した後、既存銀行の株主が当該銀行の株式を持株会社に拠出し、持株会社はその対価として新株発行及び既存銀行の株主への割当を行い既存銀行の100%親会社となる方式（鹿野嘉昭『日本の金融制度 第3版』東洋経済新報社、2013、p.385.）。

\*4 株式交換は、既存銀行等と持株会社とが株式を交換し、持株会社が既存銀行等を100%子会社とする方式（同上）。（出典）「平成元年以降の提携・合併リスト」全国銀行協会ウェブサイト <[https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/article/H/touhai\\_190508.pdf](https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/article/H/touhai_190508.pdf)>等を基に筆者作成。

表2 地域銀行の経営統合・提携の類型と効果等

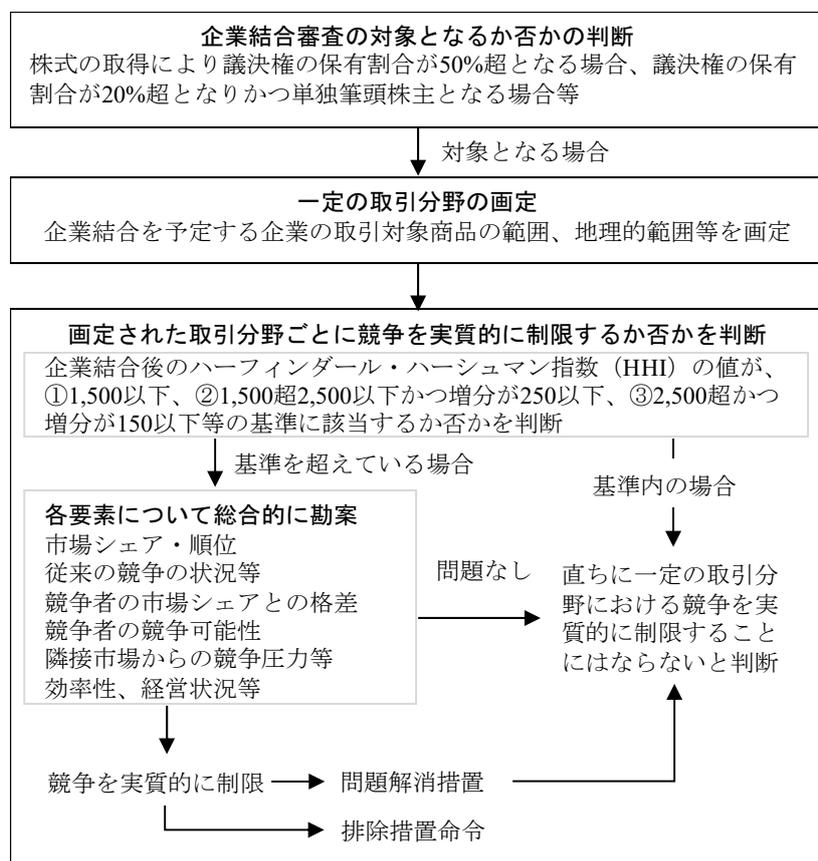
統合形態	経営統合			提携
	県内統合	隣県統合	広域統合	システム統合等
法的形態	合併が多い	持株会社形態が主体	持株会社形態が主体	資本提携等
店舗網等重複	ある	あまりない	ほとんどない	ほとんどない
経費シナジー	比較的大きい	中程度	システム統合次第	小～中程度
統合に伴う負荷	比較的大きい	中程度	中程度～小	ほとんどない
利用者の選択肢 市場支配力	少 強 ←		多 弱 →	あまり 変わらない

（出典）高宮健「望ましい地銀統合の姿—地域経済と共生する新たな「一県一行モデル」—」『金融財政事情』69巻37号、2018.10.1、p.18等を基に筆者作成。

## (2) 公正取引委員会による企業結合審査

企業結合を行う場合には、公正取引委員会への事前届出を要し、その審査においては、「一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる（図及び（i）参照）」場合には、その企業結合は認められない<sup>21</sup>。同委員会は、図のような流れで審査を行う。

図 企業結合審査の流れ



（出典）公正取引委員会「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」2014.5.31. <<https://www.jftc.go.jp/dk/kiketsu/guideline/guideline/shishin01.html>> を基に筆者作成。

### (i) 具体的な審査内容

長崎県の事案については、表3の太線内に記載した範囲を一定の取引分野として審査が行われ、競争を実質的に制限することになると判断された。その理由として、同県を8つの経済圏に分け、離島地域以外の3経済圏について、統合後の中小企業向け貸出のハーフィンダール・ハーシュマン指数（HHI）<sup>22</sup>は、約5,100～5,600、結合前と比べた増分が約2,200～2,700となるほか、市場シェアの合計も約70～75%となり、競争圧力が限定的であること等が示された。

他方、市場規模が極めて小さく、複数事業者による競争の維持が困難な離島地域については、独占状態でも競争を実質的に制限することにはならないと判断された。この点をめぐっては、

<sup>21</sup> 独占禁止法第10条、第15条、第15条の3、第16条等。

<sup>22</sup> HHI（Herfindahl-Hirschman Index）は、市場の集中度を示す指標の一つであり、一定の取引分野における各事業者の市場シェアの2乗の総和により算出される。この指数の値が大きいほど、特定の事業者が当該市場を占有する割合が大きい（寡占又は独占の状態に近づく）との判断がなされる。

企業結合と実質的な競争制限との間に因果関係がないと見ているとも、企業の経営状況や規模の経済・費用軽減等に着眼しているとも、いずれにも解釈し得るとの指摘が見られる<sup>23</sup>。

表3 公正取引委員会による企業結合の審査対象（長崎県の事案の場合）

一定の取引分野の画定			競争の実質的制限の判断要素	
商品・役務の範囲		地理的範囲	競争事業者	隣接市場からの圧力
貸出	大企業・中堅企業向け	県	銀行	日本政策投資銀行
	事業性貸出 (事業者の運転資金等の貸出)	中小企業向け	銀行 信用金庫 信用組合	農業協同組合等 商工組合中央金庫 日本政策金融公庫 県外の銀行等(地理的隣接市場)
	地方公共団体向け	—	指定金融機関等から借入が行われるため、競争状況に変化は生じないとされた。	
非事業性貸出 (一般消費者の住宅、教育等資金の貸出)		—	競争事業者からの圧力が認められる等の事情から、一定の取引分野における実質的な競争を制限しないとされた。	
預金、為替、投資信託販売、公共債販売、保険代理店、クレジットカード等		—		

(出典) 公正取引委員会「平成 30 年度における主要な企業結合事例について」2019.6.19, pp.65-84. <[https://www.jftc.go.jp/dk/kiketsu/jirei/30endo\\_files/06H30jireikiketsu.pdf](https://www.jftc.go.jp/dk/kiketsu/jirei/30endo_files/06H30jireikiketsu.pdf)> 等を基に筆者作成。

(ii) 問題解消措置

長崎県の事案で、公正取引委員会は、競争が実質的に制限されると判断した3経済圏についてそのような弊害が生じることのないよう問題解消措置を採ることを求めた。企業結合の対象となった地域銀行は、平成 29 (2017) 年 7 月に、リレーションシップ・バンキング<sup>24</sup>が構築されており取引先が望まない債権譲渡はできないとして、新規貸出金利等の情報開示、アンケート等による顧客意見の集約、地元の利用者等の第三者で構成された委員会が貸出行動を定期的に監視・評価する仕組みを提示した<sup>25</sup>。同年 12 月に、公正取引委員会は、海外の銀行統合において問題解消措置として債権譲渡が行われている事例を紹介した<sup>26</sup>。

企業結合審査が進展しないことから、企業結合の対象となった地域銀行は、平成 30 (2018) 年 8 月に、問題解消措置として、①事業性貸出債権の競争行への譲渡、②不当な金利の引上げや貸し渋り・貸し剥がしを防止するためのモニタリングの実施、③公正取引委員会に対する①・②についての定期的な報告の3点を申し出た。これを受けて、公正取引委員会は一定の取引分野において競争を実質的に制限することとならないと判断した。

<sup>23</sup> 中野雄介「債権譲渡等の問題解消措置が条件とされた地銀関連企業結合案件」『ジュリスト』1526号, 2018.12, p.7; 藤田稔「株式会社ふくおかフィナンシャルグループによる株式会社十八銀行の株式取得に関する審査結果」『NBL』1138号, 2019.1.15, p.94.

<sup>24</sup> リレーションシップ・バンキングとは、金融機関が顧客との親密な関係を長く維持して顧客に関する情報を蓄積し、この情報を基に貸出等の金融サービスの提供を行うという形で展開するビジネス・モデルをいう。中小企業や個人等を対象とするリテール金融において、地域金融機関等がその中心的な担い手として期待されている(金融審議会金融分科会第二部会「リレーションシップバンキングの機能強化に向けて」2003.3.27. 金融庁ウェブサイト <<https://www.fsa.go.jp/news/newsj/14/singi/f-20030327-1.pdf>>)。

<sup>25</sup> 「株式会社ふくおかフィナンシャルグループと株式会社十八銀行の経営統合のスケジュールに関するお知らせ 補足資料 十八銀行とふくおかフィナンシャルグループの経営統合に関する考え方」2017.7.25. ふくおかフィナンシャルグループウェブサイト <<http://contents.xj-storage.jp/xcontents/AS07869/d1e98028/b174/4d5f9a30/3d6325bfd687/140120170725438338.pdf>>

<sup>26</sup> 「企業結合審査の考え方(平成 29 年 12 月 6 日事務総長定例記者会見配布資料)」公正取引委員会ウェブサイト <[https://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/h29/oct\\_dec/kaikenkiroku171206\\_files/171206.pdf](https://www.jftc.go.jp/houdou/teirei/h29/oct_dec/kaikenkiroku171206_files/171206.pdf)>

## II 地域銀行の経営統合に係る論点

独占禁止法の特例法（以下「特例法」という。令和2年の常会（通常国会）に法案を提出予定）の概要は、令和元（2019）年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」（「骨太方針2019」）の中で示されている（表4）。

表4 「骨太方針2019」に盛り込まれた独占禁止法の特例法の概要

<p>10年間の時限措置として、独占禁止法の特例法を制定。</p> <p>〔対象〕乗合バス・地域銀行に限定（地域において基盤的サービスを提供。経営統合等による経営力強化の効果が大きい。経営統合等の後の行動を監視・監督できる。）</p> <p>〔地域銀行に係る手続〕経営統合を行おうとする金融機関が、金融庁に対し特例法に基づく独占禁止法適用除外の申請を行う。金融庁は、要件該当性を確認し、公正取引委員会と協議を行う。</p> <p>〔申請を行った地域銀行が特例法の要件に該当するか否か（要件該当性）の判断主体〕</p> <p>金融庁：①人口減少等により需要が減少する結果、将来にわたって事業の提供を持続的に行うことが困難となるおそれのある地域であること、②事業収入から事業ネットワークを持続させるための経費を賄えないこと、③経営統合により相当の経営改善が見込まれること、④③の結果生じる余力に応じて地域経済への貢献が見込まれること。</p> <p>公正取引委員会：経営統合が利用者の利益に資すること。</p> <p>〔地域銀行の監視・監督〕経営統合後に、要件に適合するものでなくなった場合には、金融庁が是正を命じる。公正取引委員会は、金融庁に対して措置を講じることを求めることができる。</p>
--

〔出典〕「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年6月21日閣議決定）pp.17-18. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf)> を基に筆者作成。

この特例法の制定に当たり論点となり得る事項としては、以下が挙げられる。

### 1 特例法の対象範囲に係る論点

金融庁が地域銀行の経営統合を推進しようとしている<sup>27</sup>背景には、地域銀行が全国における企業のうち5割の企業のメインバンク<sup>28</sup>として地域金融を支えている<sup>29</sup>一方で、地域銀行の一段の業績悪化等が予想されることから、健全な地域銀行がその地域の企業や経済の成長・発展を支援できる状況を維持しようとの意図がある<sup>30</sup>。

他方、競争政策の観点からは、我が国には特定の産業分野における独占禁止法の適用を除外する分野別競争法は存在しない<sup>31</sup>。このため、独占禁止法の適用を除外する特例法を整備することについて、①「地域における基盤的なサービス」の定義が不明確である<sup>32</sup>、②本業で採算を採ることが困難になっている業界はほかにも見られるのではないかと<sup>33</sup>等の指摘がある。

<sup>27</sup> 金融庁「利用者を中心とした新時代の金融サービス—金融行政のこれまでの実践と今後の方針— 令和元事務年度」2019.8, pp.90-91. <<https://www.fsa.go.jp/news/r1/190828.pdf>>

<sup>28</sup> 一般に、企業の取引銀行のうち融資残高の最も大きい銀行をメインバンクという。

<sup>29</sup> 日本経済再生総合事務局「地銀・乗合バス等の経営統合・共同経営に関する参考資料」（未来投資会議（第26回）資料1）2019.4.3, p.4. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai26/siryou1.pdf>> 特に、東北、北陸、中国、四国、九州では、地域銀行が7～8割の企業のメインバンクとなっている。

<sup>30</sup> 金融仲介の改善に向けた検討会議 前掲注(6), p.11.

<sup>31</sup> 原田郁「第7章 企業結合規制」菅久修一編著、品川武ほか『独占禁止法 第3版』商事法務, 2018, p.360. ただし、特定の産業分野における市場が縮小しているとして、所管官庁が法整備により業界再編を後押しする例はある。例えば、産業競争力強化法（平成25年法律第98号）に基づく事業再編の円滑化のための税制優遇、農業競争力強化支援法（平成29年法律第35号）を通じた農業生産関連事業の事業再編促進支援等である（同, pp.332-333.）。

<sup>32</sup> 石岡克俊「市場支配力の法律学 第4回」『法学セミナー』774号, 2019.7, p.78.

<sup>33</sup> 藤田 前掲注(23), p.97.

## 2 独占禁止法の適用除外の判断に関連する論点

地域銀行の経営統合を推進する立場からは、公正取引委員会の企業結合審査では経営統合を通じた効率化について十分な考慮がなされないことを理由に、銀行を所管する金融庁の意見も反映される政策調整の仕組みが必要であるとの指摘がなされている<sup>34</sup>。

しかし、競争政策の観点に立つと、これとは相容れない見方が導き出される。すなわち、行政機関がその所管する産業について競争政策上の問題を処理する枠組みは、①産業育成等の観点に基づく所管行政機関の裁量的・誘導的な手法が公平・中立的な法執行にそぐわないこと、②各行政機関の所管ごとに独占禁止法を適用すると管轄をめぐる対立や規制基準の齟齬が生じる可能性があることから、適切ではないとの見方もある<sup>35</sup>。

「骨太方針 2019」で示されている特例法の概要（表 4）によると、金融庁は地域銀行の経営という観点から、また、公正取引委員会は経営統合が地域銀行の利用者の利益に資するという観点から、それぞれ審査に関与することになっている。しかし、公正取引委員会の審査は、これまでも既に利用者の利益の観点から行われており、特例法制定後も、公正取引委員会の立場が大きく変化することはなさそうである<sup>36</sup>。なお、金融庁と公正取引委員会のそれぞれによる判断の相違が企業の予見可能性を害さないようにすることが必要であるとの見方もある<sup>37</sup>。

長崎県の事案で議論となった事項は、特例法制定後も引き続き論点となる可能性があるだろう。その概略は、次のとおりである。

### (1) 「一定の取引分野」（地理的範囲）

地域銀行の経営統合を推進する立場からは、長崎県の事案（上位行統合型）において、公正取引委員会が、企業向け貸出に関わる「一定の取引分野」の地理的範囲を県又は県内の経済圏としたことが問題視されている。例えば、地域銀行の在り方は、行政分野とは異なり都道府県単位で考えるのになじまないとの指摘<sup>38</sup>や、全国的に県境を越えた貸出が増えている状況の下では道府県内のシェアのみに基づき地方銀行の寡占度を測ることは適切でないとの指摘<sup>39</sup>が見られる。

他方、競争政策の観点からは、「一定の取引分野」の地理的範囲を拡大することに懐疑的な指摘が見られる。具体的には、公正取引委員会の判断は、中小事業主が遠方に出向いて事業内容の評価を受けることの困難さや、民間金融機関が遠方から借り手の事業性を評価して貸出を行う場合のコストといった実態を踏まえたものであるとの指摘<sup>40</sup>である。

<sup>34</sup> 川本裕子「長崎の事例」の教訓と地域銀行の合併統合のあり方『金融財政事情』70巻12号, 2019.3.25, pp.26-29.

<sup>35</sup> 栗田誠「第2章 行政手続」村上政博ほか編『独占禁止法の手続と実務』中央経済社, 2015, p.68.

<sup>36</sup> 「競争法という「地雷」が阻む金融機関の新たな業務展開」『金融財政事情』70巻30号, 2019.8.5-12, p.7; 梅澤拓・帰山雄介「地域銀行の統合と独禁法上の課題—公取委の審査と特例法—」『月刊金融ジャーナル』60巻8号, 2019.8, p.36.

<sup>37</sup> 『(経済産業政策・第四次産業革命関係調査事業費(主要国における経済・社会環境と競争政策に関する制度・実態調査) 報告書) フレッシュフィールドズブルックハウスデリンガー外国法務弁護士事務所, 2019, pp.135-136.

<sup>38</sup> 大庫直樹『経済が競争でない時代』中央公論新社, 2018, pp.142-144.

<sup>39</sup> 日本銀行『金融システムレポート』2018.4, pp.19-20. <<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/data/fsr180419a.pdf>>; 同『金融システムレポート』2018.10, pp.18-19. <<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/data/fsr181022a.pdf>>

<sup>40</sup> 品川 前掲注(10), pp.15-16. 中小企業は、メインバンクとして自らの所在地から離れていない地元の民間金融機関を選ぶ傾向がある(家森信善ほか「中小企業金融の環境変化のもとでの政策金融の役割と課題」『調査と資料』119号, 2014.3, pp.13-14, 18-19.)。

## (2) 競争の実質的制限と経営改善による利用者利益

経営統合により地域銀行の独占・寡占化が進むと、銀行の企業向け貸出金利が上昇するおそれがある等の指摘が見られる<sup>41</sup>。仮にそうした指摘が正しければ、事業資金を銀行融資に依存せざるを得ない中小企業にとっては、地域銀行の独占・寡占化が死活問題となりかねない。しかし、複数の先行研究では、金融機関が競争的な環境にある場合とそうでない場合とのいずれが利用者にとってメリットとなるかについて、相反する分析結果が得られている（表5）。

個別の事案の審査の際には、経営統合を経て、資金調達コスト、人件費、店舗運営コスト等の削減による経営効率の向上が、貸出金利の低下や貸出量の増加等利用者の利益にどの程度貢献すると想定されるかを、金融機関が統合計画において定量的に示す必要があるとの指摘<sup>42</sup>もある。

表5 金融機関の競争環境と利用者への影響に関する先行研究における分析結果

	競争的な環境の方が利用者にメリット	競争的な環境でない方が利用者にメリット
貸出金利	競争的な貸出環境に直面している地域銀行ほど、貸出約定平均金利が低い。 <sup>*1</sup>	地域金融機関の合併・統合により規模が大きくなった地域金融機関では、貸出金利が低くなる。 <sup>*2</sup>
取引関係	他の金融機関からの接触が多いほど、メインバンクが取引先との関係を強化しようとする。 <sup>*3</sup>	金融機関の競争度の低下が、リレーションシップ・バンキング依存度の高い産業において、新規参入企業による融資利用可能性を向上させる。 <sup>*4</sup>
開業率等	産業の外部資金依存度が高く、無形固定資産比率が高いほど、地域金融市場の寡占化は開業率に負の効果をもたらす。 <sup>*5</sup>	金融機関の競争度が低い地域ほど開業率が高まり、廃業率が低くなる。 <sup>*6</sup>

\*1 『人口減少に立ち向かう地域金融—地域金融機関の経営環境と課題—』日本銀行金融機構局, 2015, pp.8-9.

\*2 平賀一希ほか「地域金融市場では、寡占度が高まると貸出金利は上がるのか」『金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー』DP2016-5, 2017.1, pp.16, 19-20. 金融庁ウェブサイト <<https://www.fsa.go.jp/frtc/seika/discussion/2016/05.pdf>>

\*3 Hirofumi Uchida, “What Do Banks Evaluate When They Screen Borrowers? Soft Information, Hard Information and Collateral,” *Journal of Financial Services Research*, vol.40 iss.1-2, 2011.10, p.46.

\*4 小倉義明「第3章 地域金融市場の競争度と新規参入企業の融資利用可能性」筒井義郎・植村修一編『リレーションシップバンキングと地域金融』日本経済新聞出版社, 2007, pp.98-99.

\*5 式見雅代「企業の創出、規模と銀行間競争」『地域経済研究』23号, 2012.3, pp.55-56.

\*6 播磨浩三・尾崎泰文「地域金融機関の競争環境が事業所の開廃業に与える影響」『RIETI Discussion Paper Series』17-J-047, 2017.8, p.11. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17j047.pdf>>

(出典) 上記各資料を基に筆者作成。

## (3) 企業結合審査で問題となり得るその他の事項

長崎県の事案では、競争行への事業性貸出債権の譲渡を条件として経営統合が認められた点について、①リレーションシップ・バンキングというビジネス・モデルの考え方に沿わず、自由な競争を阻害しかねないこと<sup>43</sup>、②企業結合における問題解消措置としては事業譲渡（店舗の譲渡）が一般的である中、債権譲渡は異例の方法であること、③譲渡を受けた銀行は融資の継続よりも当該債権の回収や再譲渡を選択する可能性があること等<sup>44</sup>が指摘されている。

また、公正取引委員会が経営統合の影響を評価するために実施した競争事業者や需要者に対

<sup>41</sup> 「(社説) 地銀再編促す金融庁の責任は重みを増す」『日本経済新聞』2019.9.4.

<sup>42</sup> 小倉義明ほか「地域銀行の統合における公取委審査上の論点と経済分析の活用(下) 統合の効果を経済学の観点から深掘りする」『金融財政事情』68巻20号, 2017.5.29, pp.36-37.

<sup>43</sup> 木内登英「銀行経営統合における公取委「企業結合審査」の改善点」『金融財政事情』69巻21号, 2018.6.4, p.23.

<sup>44</sup> 泉水文雄「ふくおかフィナンシャルグループによる十八銀行の株式取得事例の検討」『公正取引』820号, 2019.2, pp.60-61.

する大規模アンケートについては、今後も実施されると予想されるものの、回答率の低さ<sup>45</sup>、回答者の利害を反映した偏った意見が過度に考慮される可能性、定量的評価が可能な方法を用いる必要性<sup>46</sup>等が課題として指摘されている。

### 3 事後的な監視・監督に係る論点

特例法の概要(表4)では、経営統合後に同法の要件に適合しなくなった場合には、金融庁が統合後の地域銀行に是正を命じることとしている。長崎県の事案では、地域銀行は問題解消措置として、経営統合後に不当な金利の引上げや貸し渋り・貸し剥がしが生じることのないようモニタリングを行うことを提案した。したがって、特例法でも、同様のモニタリングが想定されていると考えられる。

## おわりに

独占禁止法の特例法が制定された場合、我が国の地域銀行の再編は一層活発化すると予想される。しかし、再編促進は、地域銀行の経営基盤を安定化させるための一つの方策にすぎない。地域銀行は、自らの経営努力によって、地域金融の重責を担うことが求められる。金融庁も、そのような個々の地域銀行による経営努力を後押しする施策を並行して進める必要がある。

---

<sup>45</sup> 川本 前掲注(34), pp.27-28.

<sup>46</sup> 栗田誠「第3章 企業結合審査手続」村上ほか編 前掲注(35), p.378.

## 補論 諸外国における金融機関を対象とした企業結合審査の枠組み

諸外国における企業結合に対する競争法の解釈・運用は、共通の内容に向けて、相当程度収れんしつつあると指摘されている<sup>47</sup>。他方、金融機関の企業結合審査について、銀行監督機関及び競争政策担当機関による関与の態様は、国ごとに様々である。ここでは、欧米主要国の関係機関（表 6）による金融機関の企業結合審査への関与の仕方を概観しておこう。

表 6 欧米主要国における銀行監督機関及び競争政策担当機関

国名	銀行監督機関	競争政策担当機関
アメリカ <sup>*1</sup>	連邦準備制度理事会（Federal Reserve Board: FRB. 銀行持株会社、連邦準備制度に加盟している州法銀行 <sup>*2</sup> 等を監督） 通貨監督庁（Office of the Comptroller of the Currency: OCC. 国法銀行 <sup>*3</sup> 、連邦貯蓄金融機関等を監督） 連邦預金保険公社（Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC. 連邦準備制度非加盟の州法銀行等を監督）	司法省（Department of Justice: DOJ）反トラスト局（Antitrust Division） 連邦取引委員会（Federal Trade Commission: FTC）
イギリス	健全性監督機構（Prudential Regulation Authority: PRA. 預金取扱機関等の健全性監督等） 金融行為規制機構（Financial Conduct Authority: FCA. PRA 所管外の金融機関について健全性監督、全金融機関について行為規制等を所管）	競争・市場庁（Competition and Markets Authority: CMA）
ドイツ	連邦金融監督庁（Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: BaFin） ドイツ連邦銀行（Deutsche Bundesbank. 中央銀行）	連邦カルテル庁（Bundeskartellamt）
フランス	健全性監督破綻処理機構（Autorité de contrôle prudentiel et de résolution: ACPR）	競争委員会（Autorité de la concurrence）
イタリア	イタリア銀行（Banca d'Italia. 中央銀行）	競争・市場保護委員会（Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: AGCM）

\*1 アメリカでは州政府の銀行監督機関も監督を行うが、ここでは連邦政府の機関について記述している。

\*2 州法銀行（state bank）とは、各州の銀行法に基づき州政府の認可を受けた商業銀行である。

\*3 国法銀行（national bank）とは、1863年国法銀行法に基づき連邦政府の認可を受けた商業銀行である。

（注）欧州中央銀行（European Central Bank: ECB）が銀行等の経営統合審査に関与するか否かは、加盟国の国内法により異なる。欧州委員会は、一定規模以上の企業結合（企業結合の対象となる全ての企業の全世界における売上高の合計が 50 億ユーロ超等の条件を満たした企業結合）を審査する。

（出典）大和総研『諸外国における金融制度の概要報告書』2017.3. 金融庁ウェブサイト <<https://www.fsa.go.jp/commom/about/research/kaigaisido.pdf>>; 「各国・地域の競争法」公正取引委員会ウェブサイト <<https://www.jftc.go.jp/kokusai/worldcom/kakkoku/index.html>> 及び各国の該当機関のウェブサイトを基に筆者作成。

### 1 アメリカ

FRB、OCC 及び FDIC は、それぞれが所管する銀行から合併の承認申請を受けて審査し<sup>48</sup>、承認前に DOJ の所見を求めなければならない。DOJ は、合併に競争法上の問題があれば、所管機関による合併の承認から 30 日以内に、提訴することができる。DOJ が提訴した場合には、裁判

<sup>47</sup> 「独占禁止法による市場介入の論点」『法と経済学研究』14 巻 1 号, 2018.8, p.13. 法と経済学会ウェブサイト <[http://www.jlea.jp/ronbun/l&ereview\\_14-1.pdf](http://www.jlea.jp/ronbun/l&ereview_14-1.pdf)> 一方で、日本の独占禁止法が、合併や株式取得といった結合手段別の規制となっている状況の下、諸外国の競争法のように、企業結合規制の対象となる企業結合を包括的に定義し、隙間のない規制制度を構築する必要があるとも指摘されている（栗田 同上, p.357.）。

<sup>48</sup> 合衆国法典（United States Code）第 12 編第 1828 条第 c 項（銀行合併法）。銀行持株会社の合併については、合衆国法典第 12 編第 1841・1842 条（銀行持株会社法）の規定による。FTC には、FRB 等が所管する銀行の合併等を審査する権限がない（合衆国法典第 15 編第 21 条は、陸上運輸委員会、連邦通信委員会、運輸長官又は FRB のいずれの所管にも属さない商取引を FTC が所管すると規定）。

所の判断がなされるまで、合併は中断する<sup>49</sup>。

## 2 イギリス

金融機関の株式を取得して支配力を得る企業は、PRA<sup>50</sup>又はFCAに通知し、承認を得なければならない<sup>51</sup>。

金融機関の合併については、PRAやFCAではなくCMAが、職権により、又は合併を予定する企業からの自発的通知や第三者からの申立て等を基に審査を行う<sup>52</sup>。CMAは、当該案件が公益（国家安全保障、新聞・メディア、金融システムの安定性）に関係する合併であると判断した場合には、国務大臣に通知する義務を負う<sup>53</sup>。国務大臣が当該案件に関係する公益を示して介入通知を発すると、CMAは、他の政府機関の協力や第三者の意見を得て、通常の企業結合審査と同様の審査を行い、その結果を国務大臣に報告する。国務大臣がCMAの報告を基に公益と無関係であると判断した場合には、CMAは通常の企業結合手続を進める。国務大臣が公益に関係すると判断してCMAに付託すると、CMAは、24週間以内に再審査を行い、合併の悪影響を是正するための措置等の提言を含んだ報告書を国務大臣に提出し、同大臣が最終的な合併承認の可否を判断する<sup>54</sup>。

## 3 ドイツ

BaFin、ドイツ連邦銀行及び連邦カルテル庁は、合併等を予定している金融機関からそれぞれ届出を受ける<sup>55</sup>。合併等の審査は、連邦カルテル庁の専管事項である。同庁が禁止した合併等について連邦経済エネルギー大臣（Bundesminister für Wirtschaft und Energie）に不服申立てが行われ、同大臣が、合併等に伴う競争の制限を通じて経済全体が被る不利益よりももたらされる利益が大きい、又は公益の観点に基づき競争の制限が正当化されると判断する場合には、同庁が禁止した合併等を承認することができる<sup>56</sup>。

<sup>49</sup> 1970～90年代には銀行の合併に関する提訴の事例が見られるが、近年の提訴例は見当たらない。

<sup>50</sup> PRAは、イングランド銀行（Bank of England: BOE、中央銀行）の子会社であったが、2017年にBOEに吸収された。

<sup>51</sup> 2000年金融サービス市場法（Financial Services and Markets Act 2000 (c.8)）第178～191条

<sup>52</sup> 合併を予定する企業は、CMAに通知する義務を負わない。

<sup>53</sup> 2002年企業法（Enterprise Act 2002 (c.40)）第57・58条。金融システムの安定性を根拠とした国務大臣による介入の規定は、2008年のロイズTSBとHBOSの合併審査に際して法改正により盛り込まれた。その後、当該規定が適用された例は見当たらない。

<sup>54</sup> 2002年企業法第42～55条; Competition and Markets Authority, *Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure*, 2014, pp.129-135. CMA website <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/384055/CMA2\\_Mergers\\_Guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/384055/CMA2_Mergers_Guidance.pdf)>

<sup>55</sup> 銀行法（Gesetz über das Kreditwesen）第24条第2・3項（BaFin及びドイツ連邦銀行は、届出を受けるのみである。）、競争制限禁止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)）第39条（連邦カルテル庁への届出）。

<sup>56</sup> 競争制限禁止法第42条第1項。連邦経済エネルギー大臣がこの権限を行使した例は、食品小売等他の産業には見られるが、銀行等については見当たらない（『（経済産業政策・第四次産業革命関係調査事業費（主要国における経済・社会環境と競争政策に関する制度・実態調査）報告書』前掲注(37), pp.53-64.）。同大臣は、独占委員会（Monopolkommission、連邦大統領が任命する5人の有識者で構成される独立機関（同法第45条））の意見を聴取し、自らの決定が同委員会の意見と異なる場合は、その理由を明示しなければならない。不服のある当事者は、裁判所に訴訟を提起することもできる。

#### 4 フランス

金融機関が合併等を行う場合には、ACPR<sup>57</sup>に届け出て承認を得なければならない<sup>58</sup>。

他方、競争委員会は、一定規模以上の合併等を予定している企業から届出を受け、審査を行う<sup>59</sup>。ACPRは、同委員会の求めに応じ、同委員会に意見を提出する<sup>60</sup>。同委員会の審査結果を受けて、経済を所管する大臣は、同委員会に追加審査を求めることができるほか、公益（産業の発展、国際競争的な企業競争力、雇用維持）を理由に同委員会の決定を覆すこともできる<sup>61</sup>。

#### 5 イタリア

イタリア銀行は、金融機関の合併等が銀行経営の健全性を損なわないと判断した場合には、当該合併等を承認する<sup>62</sup>。

一定規模以上の合併等を予定している企業は、AGCMに届け出て、審査を受けなければならない<sup>63</sup>。イタリア銀行は、合併等を予定する金融機関の経営安定を図るため、支配的地位が形成又は強化される可能性がある場合でもその合併等を承認するようAGCMに要請することができる<sup>64</sup>。ただし、そのような実例はないという<sup>65</sup>。

<sup>57</sup> ACPRはフランス銀行（中央銀行）の内局であるが独立機関である。ACPRの理事会はフランス銀行総裁が主宰する（通貨金融法典（Code monétaire et financier）L第612-5条）。

<sup>58</sup> 通貨金融法典L第511-12-1条

<sup>59</sup> 商法典（Code de commerce）L第430-3条

<sup>60</sup> 通貨金融法典L第612-22条

<sup>61</sup> 商法典L第430-7-1条。この権限の行使例は、食品製造業1件のみである（『（経済産業政策・第四次産業革命関係調査事業費（主要国における経済・社会環境と競争政策に関する制度・実態調査）報告書』前掲注(37), pp.12, 21-22.）。経済を所管する大臣により金融機関の合併等についての判断が覆された例は見当たらない。競争委員会、大臣いずれの決定についても、国務院（Conseil d'État）への提訴が可能であり、同院は決定内容を違法と判断し得る。

<sup>62</sup> 統合銀行法（Testo Unico Bancario. Decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385）第57条

<sup>63</sup> 競争・公正取引法（Legge 10 ottobre 1990, n.287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato）第16条

<sup>64</sup> 競争・公正取引法第20条第5項の2

<sup>65</sup> Vito Meli, “Problemi e prospettive del sistema bancario italiano,” *Moneta e Credito*, vol.71 no.282, 2018.6, p.147.