

地域金融と競争政策

－銀行の経営統合と店舗・債権譲渡－

成城大学名誉教授

村本 孜

I. はじめに

人口減少・企業減少という構造的変化(日本銀行は「慢性ストレス」と呼称している。^(注1))の中で、資金需要は減少し、日本銀行のマイナス金利政策もあり、地域金融機関の経営は、厳しくなっている。市場環境にもよるが、経営統合(合併、持株会社方式による株式取得など)も持続的なビジネスモデル確立の重要な選択肢になる。

経営統合は、供給者の減少であるから、競争政策的には当該の市場での競争確保・需要者にとっての選択肢の確保が重要な課題となる。地域におけるライフラインとしての金融サービス確保と適正な競争確保は、地域経済・金融にとって悩ましい問題である。

競争政策は、経済発展を図るために、公正かつ自由な競争を促進し、事業者が自主的な判断で自由に活動できるようにすることを目的とする。供給者は自らの創意工夫により、需要者(消費者)から選ばれる魅力的な商品

を供給しようと競争し、消費者のより良い商品やサービスの欲求に対し、供給者はより安く優れた商品を提供することにより、市場には豊富な商品が提供され、消費者はより自分の欲しいものを選べるようになり、消費者利益が確保されるからである(公正取引委員会HP)。

このように適正な競争の確保は、経済にとって好ましい。しかし、競争促進は過当競争や情報の非対称性など市場の失敗が生ずる場合に有効でないことは、経済学の教えるところである。とくに、競争促進は経済が成長する状況では妥当するが、減速経済・縮小経済では競争政策に問題も多い。

地域金融の文脈では、地域人口・企業が減少する状況で、金融機関が過当競争で疲弊し、経営が悪化するような場合に、経営統合により当該市場での市場占有率(シェア)の高まりによって、競争政策上の制約を課せられる場合、当該の金融機関自体の存続が困難となる可能性もある。この点に注目した

(注)1. 日本銀行『金融システムレポート』2018年4月に「人口や企業数が継続的に減少するという慢性ストレスを考慮すると」(p.1、52)という表現がある。

2018年4月11日の金融庁有識者会議「地域金融の課題と競争のあり方」報告の問題意識もここにある。

一般に、経営統合はバックヤードや固定費の削減効果を持ち、規模の経済性を実現するというメリットの一方で、経営統合する市場におけるシェアが高まり、寡占・独占の弊害も生じる懸念がある。競争当局は、企業結合審査において、その弊害の除去を求めることがあり、これを「問題解消措置」^(注2)という^(注3)。

バックヤードや固定費の削減のためには、それらの業務の共同化・システム共同化があり、まずはその検討から始めるべきであろう。また、ビジネスマッチング、事業承継・事業再生などの経営支援・コンサルティングなどでも人材の交流を含め、業務提携（アライアンス）によるコラボレーション効果の発揮も検討されるべきである。^(注4) 経営統合のプラス面もあるものの、マイナス面も大きく、とりわけ超長期にわたる人事抗争（資本を握ったサイドからの人事介入など。統合後

の最初の入行生が幹部になるまで続くともいわれる。）が生じやすく、現にメガバンクにその例が見られると言われる。

日本の地域銀行の統合においても、市場シェアの縮小などの観点から、公正取引委員会から事業譲渡などの問題解消措置が求められる事例がある（FFGと十八銀行の統合）。地域銀行の場合、貸出の過半が中小企業向けであり、いわゆるリレーションシップを前提としているケースが多いので、貸出債権の譲渡には問題が多い。この点について、銀行統合が多いアメリカの事例から考察する。

II. アメリカの銀行統合

1. 銀行数から見た統合

銀行の歴史は、合併の歴史といわれるが、アメリカでは銀行数が多く、その分、統廃合も多い。連邦預金保険公社（FDIC）の統計によれば（図表）、1990年に商業銀行は12,343、貯蓄金融機関（スリフト）は2,815を数えたが、2017年にそれぞれ4,918、752

(注)2. 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」（2004年5月、直近は2011年6月改定）は「問題解消措置」を「企業結合が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場合においても、当事業社が一定の適切な措置を講じることにより、その問題を解消することができる場合がある」と規定している。また問題解消措置として「事業譲渡等構造的な措置が原則であり、当事業社グループが価格等がある程度自由に左右することができないように、企業結合によって失われる競争を回復することができるものであることが基本となる。ただし、技術革新等により市場構造の変動が激しい市場においては、一定の行動に関する措置を採ることが妥当な場合も考えられる。」とする。「構造的な問題解消措置としては、①事業譲渡、議決権処分・株式保有比率引下げ等、②競争者強化のための諸措置（長期的供給契約等）、③新規参入・輸入促進のための措置等」があり、「行動的問題解消措置としては、①事業活動実施上の独立性維持、情報遮断措置等、②差別的取り扱い禁止による閉鎖性・排他性問題の防止、③市場支配力不行使の確約」がある（川濱昇ほか [2008] pp.254～259）。

3. 2007年3月28日の「運用指針」の改正では、SNNIPテストが明記され、小幅ではあるが、実質的かつ一時的ではない価格引上げ（目安として5%から10%程度）をした場合に、需要者が当該商品の購入を他の商品又は地域に振り替える程度を考慮することを明記した。企業結合審査においては、市場の構造的な変化に着目することが肝要で、競争を実質的に制限することとなるのは通常考えられない水準（セーフ・ハーバー）を示す指標として、市場全体の構造を表す指標として適切と考えられるHHI及びその増分を用いることとし、その具体的な水準については、①HHI 1,500以下、②HHI 1,500超2,500以下かつHHI増分250以下、③HHI 2,500超かつHHI増分150以下とした。また、セーフ・ハーバーに該当しない場合には、個別の審査を要するものの、過去の審査実績に照らせばHHI2,500以下かつ市場シェア35%以下の場合には競争を実質的に制限することとなるおそれが小さいとした。

4. 業務提携の成功例として、TRI-Bankがあり、神奈川県で金融自由化に伴う競争の激化等に対応するため、1990年9月に三浦信用金庫（現かながわ信用金庫）、平塚信用金庫、小田原信用金庫（現さがみ信用金庫）が、地域内住民及び中小企業等のニーズを満たす地域金融機関としての経営理念を尊重し、それぞれの独立性を堅持しつつ、スケールメリット及びコンセンションメリットを享受する新たな方法として、信用金庫業界初となる本格的な業務提携を行なったものである。

図表 アメリカ預金金融機関の数 (FDIC統計)

		2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	
Commercial Banks	減少数	-3,397	4,918	5,112	5,338	5,607	5,847	6,072	6,275	6,519	6,829	7,076	7,279	7,397	7,523	7,628	7,767	7,887	8,080	8,315
New Reporters	合計	1,280	5	-	1	-	1	-	3	9	25	89	164	178	166	122	110	91	126	190
	平均	71																		
Mergers	合計	4,479	196	221	264	238	203	172	165	184	152	261	282	305	269	261	224	276	354	452
	平均	249																		
	2003~2017	3,397																		
Savings Institutions	減少数	-837	752	801	844	902	965	1,011	1,082	1,139	1,183	1,229	1,255	1,283	1,310	1,348	1,414	1,467	1,534	1,589
New Reporters	合計	135	-	-	-	-	1	-	-	2	6	9	17	16	13	6	8	4	20	33
Mergers	合計	731	34	30	40	35	29	36	31	13	27	32	39	37	41	58	49	56	63	81
Problem Institutions																				
Number	合計	5,179	95	123	183	291	467	651	813	884	702	252	76	50	52	80	116	136	114	94

(出所) <https://www.fdic.gov/bank/statistical/stats/2018mar/fdic.pdf>

に減少した。2000年以降でみると、2017年の18年間に商業銀行は3,397減少し、年平均189の減少数である。スリフトは同じ時期に837減少し、年平均47の減少数である。^(注5)

アメリカの銀行産業は、参入・退出が活発であることにその特色がある。2000～2017年に問題金融機関数は5,179で年平均288、これが退出数である。この間、商業銀行の新規参入は、年平均71、スリフトは8なので、合計79である。退出と参入の差である209がネットの減少数といえよう。

表に見るように、2000～2017年に統合（合併）は、商業銀行で4,479、スリフトで731あり、合計5,210で、この数は問題金融機関数にほぼ一致する。極論すれば、問題金融機関の処理は殆んど統合によっているといえよう。

何れにせよ、アメリカの銀行産業は、淘汰と参入そして統合数が極めて多い。したがっ

て、統合に当たって、競争制限に対して、競争政策当局から問題解消措置が講じられることもある。実務的には、事前折衝で調整され、問題解消措置としては、具体的には、店舗譲渡の措置が多いように思われる。この対応を参考にして、銀行の経営統合について日本でも問題解消措置が考えられている。

アメリカは情報開示が徹底されており、各種統計も開示されているが、5,210件の統合のうち、何件が店舗譲渡などを伴う統合なのか、あるいはその具体的方策などについては、残念ながら包括的ないし一覽的には把握できない。

2. アメリカの銀行統合における問題解消措置

公正取引委員会は、2017年12月6日の事務総長定例記者会見で、「企業結合審査の考え

(注)5. スリフト (Thrift Institution) は主に個人からの預金を集め、個人向けの各種ローン (住宅ローン、消費者ローンなど) に融資する金融機関で、Savings and Loan Association (SLAないしS&L), Mutual Savings Bankを指す。Credit Unionを含むこともある。

方について(参考資料)」を配布資料として提示した。その中に、アメリカを含む「諸外国における銀行の統合案件（問題解消措置が採られたもの及び禁止決定が行なわれたもの）」を掲げている。これによれば、2003～2016年に8件の問題解消措置を伴う統合案件が認可された。

この事例を手掛かりとして、司法省(DOJ)、連邦取引委員会(FTC)、連邦準備(Fed)のプレスリリース、ニュースなどを検索し、店舗譲渡を伴う統合事例を辿る試みを行なった。その結果、無論全てを網羅しているわけではないが、2000～2016年において22件、また2003年以降では11件の事例を司法省のプレスリリースから得ることができた。^(注6)この間の銀行統合数は4,479件であるから、全統合数のうちの0.5%が店舗譲渡事例である。

注3で見たように、日本では企業結合審査の運用指針(企業結合ガイドライン)を定めているが、アメリカでも司法省(DOJ)の“DOJ 銀行統合ガイドライン”がある。合併後のHHI(ハーフィンダール・ハーシュマン指数)が1000以下であれば集中なしで、競争上問題なしである。1000～1800ではやや集中的で、1800超であれば集中度が高い、とされる。HHIが1800超でも統合によるHHIの増分が200以上でない場合には銀行のM&Aは許容される。DOJ銀行統合ガイドラインの

集中度の閾値水準は、預金市場でのシェアで35%超である。^(注7)

3. アメリカの統合審査の例

(1) 個別事例に見る事業譲渡(店舗譲渡を伴う場合)～HuntingtonのFirstMeritの併合(2016年7月):DOJ発表～

DOJは、2016年7月13日のプレスリリース(Huntington BancsharesによるFirstMeritの買収)に際し、一部地域において13店舗を分離することを条件に認可することを表明した。オハイオ州コロンバス市に本拠を置くHuntington Bancshares(以下[HB]、資産730億ドル、750支店、ATM1,500台)は、オハイオの他、インディアナなど6州で営業し、一方、FirstMerit(以下[FM])はオハイオ州アクロン市に本拠を置き(資産261億ドル、370支店、ATM400台)で、オハイオの他、イリノイなど4州で営業している。両行の統合に際し、DOJは反トラスト上の条件として、営業テリトリーのうち、ノースイースト13店舗(預金7.4億ドル)を売却することとした。これにより、[HB]はオハイオ州で最大となる。

DOJの発表は以上であるが、2016年7月29日のFedのプレスリリース(FRB Order No.2016-13)において、統合承認書を添付している。

(注)6. 文末注に一覧を示した。

7. Fedの銀行統合のFAQsの(4)には、(i)M&AはHHIの増分が200以上ないしHHIの水準が1800超になる場合、ないし、(ii)統合後の市場シェアが35%以上になる場合、に審査されると記されている。(i)はDOJ基準、(ii)はFed基準である。Fedは預金規模5,000万ドル以下の小規模金融機関の場合、統合後の市場シェア基準を40%以上としている(FRB of Kansas Cityによる。統合後HHIでは2000超で増分400以上ないし2500超で増分300以上であれば審査対象)。

(2) Fedの統合承認書

Fedの統合承認書は、銀行統合に関して、統合申請の法的根拠、合併行のプロフィール（預金規模での全米レベル、各州レベルでの順位など）、統合による競争状況、経営状況、CRA対応（地域貢献）などが検討され、ほぼ定型的な記述である。

イ. 競争状況

両行はオハイオ、ミシガン、ペンシルベニア州の27の市場で競合しており、この市場での競合行の数、預金のシェア、DOJガイドラインによるHHIの水準と増分を検討した結果、HHI基準では27市場のうち、22市場でDOJガイドラインに適合している。しかし、オハイオのアクロン市、アシュランド郡、アシュタビューラ郡、カントン郡、ミシガン州のキャデラック市でDOJガイドラインの閾値を越え、統合前でも預金市場シェアが35%を超えている。キャデラック市場では、[HB]の預金シェア1.4%（7位）、[FM]は36.0%（1位）で統合後に37.4%となる（HHIは2604→2706、増分は102）。シェア・HHI共にDOJ基準を逸脱するが、HHIの増分基準には達していない。この市場には、有力なクレジットユニオンが3つあり、これを考慮するとHHIの上昇は2346に留まり、預金シェアも34.7%に留まり（クレジットユニオンの計数は50%で評価）、DOJ基準をクリアする。さらに、5つの預金金融機関が競合先として残り、そのうち1つは25%のシェアを有することから、店舗譲渡措置は不要とした。

一方、アクロン市場では、[HB]は預金シェア6.7%（5位）、[FM]は33.7%（1位）で統合後に40.4%となり（HHIは1691→2141、増分は450）、DOJ基準を逸脱している。競争制限対策として、[HB]は申請書で1店舗を譲渡するとした。この市場には6つのスリフトと7つのクレジットユニオンが存在し、また[FM]の本店には融資に使用できないout-of-marketの預金（法律・契約等で銀行業務一般に使用できない）があり、同様な預金が競合行にもあり、それらを控除し、店舗譲渡とスリフト及びクレジットユニオンの存在を勘案すると、統合後の預金シェアは38.0%、HHIは1930（増分は382）の上昇に留まる。また、この市場には27の競合行が残り、そのうち2行はそれぞれ12%超のシェアを有すること、他の2行はそれぞれ6%のシェアを有することから、アクロン市場での競争は確保される。さらに、同市場には新規参入（2015年に1行）があり、また2012年以降2行がM&Aで参入していること、既存の競合行が2015年に新規支店を開設しているなど、潜在的競合者にとって魅力的な市場である。

ロ. 競争条件に関する結論

27市場のうち、22市場は競争上問題なく、5つの市場では統合前のシェア・HHIがDOJガイドライン上問題であった。そこで、申請では、3つの市場で店舗譲渡を行ない、DOJ基準をクリアすることとした。

DOJは、アクロン、アシュタビューラ、カントン市場における店舗譲渡を伴う申請が競争に

悪影響を与えるものではないとしたが、これを受けてFedは競争および市場の集中に重要な悪影響を及ぼすものではないと結論付け、当該申請は競争上問題ないと決定した。^(注8)

Fedの承認書では、財務等の検討も行なわれ、CAMEL項目がチェック、とくに資本の健全性が重視される。この案件では、資本状況は良好とされ、この他の経営評価・リスクマネジメントシステム・運用状況、コンプライアンス、消費者保護、マネーロンダリング対策などをチェックした上で、統合申請を承認した。

ハ. 地域貢献評価 (CRA評価)

Fedの審査の重要項目の統合による地域への還元・貢献度の評価 (CRA) では、地域の信用ニーズにいかに対応しているか、とりわけ中低所得層 (LMI) に対する資金供与も問われる。

この点について、パブリックコメントの2つの異議申立を取り上げている。1つは、アフロアメリカンやヒスパニックに対する住宅関連ローンが、著しく低く、店舗の統廃合も公共利益に反し、とくにLMIに不利となるとした。もう1つは、[FM] が、現在提供している信用モニタリングプログラムがなくなることへの懸念、また統合により雇用減少に繋がること、統合行のこの点に関する対応に疑義があることである。この異議申立てについての、当事行の回答と当局の妥当判断も示している。

Fedは CRA格付けにも注目し、[FM] のOCC (通貨監督局) によるCRA格付けは総合評価で“Satisfactory” (June 17, 2013)、Lending Test and Service Testは“High Satisfactory”、Investment Testは“Low Satisfactory”であり、また、CRA関連の記録、fair lendingや消費者保護に関するコンプライアンスなどについて、パブリックコメントや、OCC・CFPB (消費者金融保護局) との協議などを踏まえ、地域貢献に関する当事行の申請につき適正と判断した。

ニ. 金融安定性

2010年のドッド＝フランク法において、M&Aや統合による、銀行・金融システムの安定性に対する集中リスクの増大の影響を勘案することがFedに求められる。この点に関し、この案件では、アメリカの銀行・金融システムの安定性に与える統合 (集中) リスクが増大することはないと判断し、Fedとしてこの申請と金融システムの安定性は整合的であると結論した。

ホ. 総合的な結論

本申請案件は、以上の諸検討から、妥当なものとして判断する。競争条件の検討にあるように13店舗は譲渡される。

Fedのこの案件に関する審査報告は以上のようなもので、競争状況以外にも、財務・経営評価・リスクマネジメントシステム・運用状況、コンプライアンス、消費者保護、マネーロンダリング対策、地域貢献、金融シス

(注)8. このように、競争状況については、HHI (レベルと増分) と市場シェアが勘案されるが、その際、銀行の市場だけでなく、スリフトやcredit unionも加味する点が重要で、競争相手として預金金融機関全てを考慮し、新規参入なども考慮することは注目される。

テム安定性など幅広く検討して、認可に至ることが分かる。^(注9)しかし、店舗譲渡に伴う債権譲渡がリレーションシップバンキングを損なうことになるかなどには触れられていない。

4. アメリカの当局の統合審査

(1) 統合審査

アメリカの企業統合は、1914年のクレイトン法の第7条（競争制限・独占になる株式・資産取得の禁止）をベースに審査され、企業統合を企図する事業者は、所管当局に申請を行なうが、1976年の第7A条（ハート・スコット・ロディーノ法）で事前届出制となった。7条に基づく企業結合審査は、司法省反トラスト局と連邦取引委員会（FTC）の共管である。事業者の事前届出は、DOJとFTCに対して行なうことが義務付けられる。

DOJ・FTCは、直接差止はできず、連邦地方裁判所に差止（予備的、永久的）請求をする。企業結合が実行された後でも、企業結合を審査し、訴訟により差止や企業結合を元に戻す（企業分割）ことは可能である。DOJには、行政審判がないが、刑事訴追だけでなく、差止請求訴訟を提起することができる。

他方、FTCは行政審判ができ、審決の結果事業者が不服である場合、起訴できる。さらに、シャーマン法違反行為は、FTC法5条にも違反するため、FTCは排除措置を命じることができる。DOJとFTCは事前に申請案件の担当を割り振っている。^(注10)

銀行の統合に関しては、FRBのホームページにFAQsがあり、その中にM&Aの競争に関する効果についての記述がある。銀行の統合（M&A）については、BHC Act, Bank Merger Act, Home Owners' Loan Actに準拠して行なわれるが、リテール市場における競争環境がまず問題になる。各連銀・理事会スタッフとDOJの反トラスト部によって協議される。

FedのFAQsから得られる重要な論点は、

- ①Fedの反トラスト市場の判断基準は、消費者にとって選択肢があること、代替的供給者が選択肢になる地理的範囲に存在することである。
- ②地理的範囲の定義として、Fedは全米を1500超の地域市場に分割している。個々の申請毎に地理的市場を定義することではなく、これは申請処理案件数が多い

(注)9. DOJ基準を満たさない統合でも認可される場合がある。2017年12月18日のFRBプレスリリースによると、Commercial BancgroupによるCitizens Bancorp, Inc.の買収申請認可がある。“Middlesboro market”でCommercialは同市場での最大行で、22.7%のシェア、Citizensは同市場で5位、シェア12.6%で、統合行はシェア35.3%、HHIは1626→2167（増分571）となり、DOJ基準をクリアしていないが、DOJは預金シェア・HHIは当該市場の潜在的競争圧力を十分反映していないとした。すなわち当該市場は相対的に小規模かつ農村エリアで、統合後も9つの競合行が存在する。そのうち1行は預金シェア20%超、2行はそれぞれ14%超、1行は5%超である。さらにクレジットユニオンが2つ存在する。これらの存在により、当該市場で統合後も競争は維持され、統合行が競争を阻害することはないとDOJは判断し、当事行の申請につきFedにその旨助言した。Fedとしては、競合行の数や市場の特性などを勘案し、統合の申請はMiddlesboroを含む全地域で競争を阻害することはないと判断した。このように、DOJガイドラインの基準に抵触する可能性があったが、DOJ・Fedは統合申請を認可したのである。このように、競争状況については、HHI（レベルと増分）と市場シェアが勘案されるが、その際、銀行の市場だけでなく、スリフトやcredit unionも加味する点が重要で、競争相手として預金金融機関全てを考慮し、新規参入なども考慮することは注目される。

10. 申請者（取得者と被取得者）は、DOJ・FTCの事前届出部署に届出を行ない、初期的審査を受け、その後企業結合スクリーニング委員会に回送され、企業結合審査の可否が判断される。DOJ・FTCともに審査必要とした場合と可否判断が異なる場合には、両者が話し合い、どちらが審査するかを決める。このプロセスが第1次審査である。第2次審査は広範かつ詳細な情報を記載した書類提出が求められ、問題解消措置が指摘され、申請者と当局が交渉し、合意されれば（DOJは同意判決、FTCは同意命令）、結合が承認となる。

こと、申請処理をタイムリーに行なう必要があり、申請者が事前にFedの競争状況チェックがどのように行なわれるのかを予測可能にすることなどによる。^(注11)

- ③ Fedが考える緩和措置とは、(i) 参入の誘引性(魅力)・参入しやすさ、(ii) 競合先数、(iii) 市場シェアの大きい競合先数、(iv) 市場の縮小要因、(v) 合併相手先の経営破綻・経営悪化の有無などである。
- ④ 反トラスト対策としては、第三者への店舗の譲渡(預金・資産を含む)がある(HHI増分200以下・統合後HHI1800・統合後預金シェア35%以下)。しかし、譲渡水準を決定する一般的なガイドラインは存在しない。

で、③の(v)のように合併相手先の破綻懸念も考慮される点は重要である。破綻した場合の処理コスト負担などの問題があるからである。

(2) 当局間の異なる判断の解決策

アメリカの統合審査では、DOJとFedの役割分担がある。DOJは申請について競争上の観点からの評価を行ない、監督当局に競争についてコメント(異議申立)を行なう役割を有する。DOJの異議申立は申請後30日以内で、場合によっては15日に短縮できる。DOJが申請に競争上の懸念がある場合には、

反トラスト法に基づき訴訟可能である。

申請の初期段階では、Fed・DOJ共にFDICのSOD(Summary of Deposits)、によりHHI分析を行なう。DOJは地理的な市場を確定できないので、ケースバイケース方式を採る。そこで、第1段階として、DOJはFedの地理的特定を使用する。その際、①リテールバンキング、②小企業向けローンなどを重視する。DOJはリテールの顧客は居住地域ないし勤務地域の銀行を自由に選択するのに対して、小規模企業の取引は地理的に限定されかつFedの特定する地理的範囲よりも狭いことから、FedのHHI基準に適合した事例をDOJはチェックする(FAQsの29)。^(注12)

DOJが行なう評価に際して、市場集中度(市場シェア・HHI)は競争状況を過剰評価する可能性があるため、それを補強する情報として、①商業・工業ローンのような事業ローンの額(FedのHHI基準を超える申請者の支店・市場での)、②スリフトやクレジットユニオンとの競争を含む小規模企業向け市場の競争状況、CRAに準拠する小規模企業向け融資の状況、③人口増加・1店舗当たり人口・預金増加・1店舗当たり預金・1人当たり所得などで示される市場の成長力・活性度、④銀行が破綻した場合、銀行サービスの維持に伴う公共利益の確保が競争に優先される。被統合行のパフォーマンス・資産規模な

(注)11. アメリカの地方政府は、州(50)の下に、郡(3,007)がある。Fedの市場区分は、非都市部については郡準拠である。都市部では、Ranally Metropolitan Area (“RMA”)。Rand McNally社が経済機能に基づいて米国の都市を分類したものないし Metropolitan Statistical Area (“MSA”)。US行政管理委予算局作成のUS大都市統計地域[人口5万人以上]が使用される。

12. FDICの審査基準によると、集中度テストは第1段階であり、それに適合しない場合には、市場の競争状況をより詳しく検討するとしている。具体的には、当該市場における競合金融機関の数・規模・強さ・経営状態・意欲や、その市場の人口・所得水準・経済成長などの新規参入の可能性、市場に直接参入するのではないエレクトロニック・バンキングによる新規参入の可能性も考慮するとしている。

どが下落傾向にある場合・破綻の懸念がある場合、などがあるほか、当局は多くの利害関係者にインタビュー調査なども実施する(FedのFAQsの30およびカンザスシティ連銀など)。(注13)

以上のような対応を行なっても、DOJが競争上の懸念を払拭できない場合には、DOJは監督当局に対して申請に反対する報告を行なう。それにも拘わらず、監督当局が申請を認可した場合には、30日以内に反対の訴訟を起すことができる。

このように連邦の行政部署間で判断が異なった場合には、最終的には、裁判で決定することになる。ただ、実務上は脚注13のように監督当局の判断が優先される。

Ⅲ. 地域金融における競争政策

1. 金融業の特殊性

アメリカの銀行産業は、参入・退出の旺盛な市場である。例えば、融資担当者が顧客ごとスピナウトして銀行を新設してしまうケースがあり、日本とは大きく産業構造・事業構造が異なっている。したがって、単純にアメリカの統合状況における店舗譲渡などの

問題を日本に適用することには留意点が多い。アメリカは、国土面積が日本の約26倍、人口も約2.6倍である。日本の国土の70%は山岳地で、残りの30%に人口がほぼ集中している。銀行数は、アメリカ4,918(スリフト752を加えると5,750)、日本は106(地域銀行。信金262を加えても368)である。人口対銀行比率を計算すると、アメリカは1行当たり6.6万人(スリフトを入れても5.7万人)、日本は1行当たり119.3万人(信金を入れても34.5万人)で、アメリカに比べて寡占化が進んでいるともいえる、産業構造が大きく異なる。

金融業における競争政策を考察する際、そもそも銀行がなぜこれまで他の産業に比べ、特別な扱いを受けていたか、という点を考慮する必要がある。銀行とは、信用と信頼によって成立する産業であり、情報の非対称性を内包する、すなわち預金者等が銀行の経営状況を把握することには限界があるという側面を有している。また、1銀行の倒産は、他の銀行へ波及した場合の影響は計り知れないものに拡大する可能性がある。銀行間決済等を通じて金融システム全体に与える影響が大

(注)13. アメリカでは、規制産業について、反トラスト措置が規制スキームを破壊ないしそのスキームと対立する場合には独禁法の適用除外となる判例がある(Credit Suisse Securities (USA) LLC v. Billing, 551 U.S. 264 (2007): 証券関連法は、独占禁止法の適用を暗黙のうちに排除するとし、政府規制分野における反トラスト法の適用除外についての判断を示す判決とされる)。このクレディ・スイス判決は、新規発行株式(IPO)の引受人である主要投資銀行(Credit Suisse Securities)によるシンジケートに関連して、販売の条件を制限する合意が、反トラスト法違反となるかどうか問題となったものである。問題となったのは、投資家が①後からより高い価格で当該証券を追加的に購入すること(ラダリング)、②その後の証券の購入における通常よりも高い手数料を支払うこと、③その他の魅力の低い証券を購入すること(抱き合わせ)、を約束しない限り人気の高い新規公開株を販売しないと合意の正当性についてであった。最高裁は、これまでの最高裁判決を踏襲し、反トラスト法の黙示の適用除外の可否の判断においては、証券法と反トラスト訴訟との間に「明白な矛盾」すなわち「明白に両立不可能であること」が必要であると、本件についても証券法と反トラスト法は明らかに矛盾すると認定した。証券業の規制においては、反トラスト機能が組み込まれていることが前提となっているからである。最高裁がこの立場から下級審(第2巡回区控訴裁判所)の判断を覆したのがこの判決である。2004年のTrinko判決も、通信法による規制分野の行為に、反トラスト法が適用されるかが問われたもので、通信法における反トラスト法の留保規定のため、反トラスト法の適用除外は否定したものの、反トラスト法を適用することのデメリットに言及し、政府規制分野への反トラスト法の適用に慎重な態度を示したものであった。クレディ・スイス判決は、このような最高裁の傾向を確認するものといえる、と評価されている(村田[2012]pp.26~27)。

きい、いわゆるシステミック・リスクである。ニューヨーク連銀の総裁であったコリガンは、銀行を「決済勘定を提供する機関」と定義した上で、銀行は決済勘定を提供するが故に他の産業と比べて特別な存在であり、公共的なセーフティネットの恩恵を蒙るとともに、公的な規制に服する義務が生じると指摘している。何らかの理由で預金者の銀行に対する信認が失われれば、流動性のミスマッチによる預金の取付が生じうるので、取付を未然に防ぎ、銀行の健全性を維持するには、銀行に対してセーフティネットを提供し、銀行は公的な健全性規制に服するという対処法がある。銀行は、中央銀行の「最後の貸し手機能」や預金保険制度などのセーフティネットの対象となることで、預金価値を保全し、取付の脅威から守られる。

個別機関に対する信認の低下は、当該機関と他の金融機関との取引停止というインターバンクの経路を通じて、市場全体の危機へと波及する。このため、市場取引に不可欠な信認の低下・崩壊の主因となる銀行の経営悪化・破綻を防止する規制の必要性が生じる。また、金融システムは金融政策を伝達する経路であり、中央銀行・政府はその観点から金融システム制度に対し一定のコントロールを持つことを望む場合が多い。競争政策の金融セクターへの適用が抑制されてきた背景には、銀行の特殊性に鑑み、プルーデンスル規制の一環として、銀行を保護してきたことが挙げられよう。

2. 銀行統合と競争政策

(1) 伝統的銀行競争政策の限界

伝統的な銀行競争政策は、効率性とリスクテイク・インセンティブのバランスを追求してきた。その主たるツールは参入・退出のルールと銀行の統合ルールで、市場集中度にフォーカスしてきた。ところが、現代の銀行業は市場ベースかつコンテストナブルであり、高いリスクテイク・インセンティブを持つが、このような状況では、集中などの市場構造にフォーカスする競争度重視の伝統的な競争政策の効果は限定的になる。銀行競争政策は、巨大化した金融機関に固有なtoo-big-to-fail問題を解決するように再検討することが必要である。そこで銀行業の市場構造よりも銀行行動の範囲を検討することが重要になる。金融危機を踏まえると、競争政策は短期的には集中が進むことや政府の規制を許容するように設計されるべきである (Ratnovski [2013])。

金融理論的には銀行業は特別な性格を持つと理解され、この点を競争政策のコンテキストで整理することが重要である。一般に、非金融セクターでは競争政策は効率性（競争的価格決定）にフォーカスするが、銀行・金融セクターには先のシステミック・リスクという特性がある。近年の金融危機で明らかのように、過度のリスクテイクは経済厚生に深刻な影響を持ち、銀行危機が実態経済に大きな負の外部性を有するからで、銀行競争政策はマクロプルーデンス要因を考慮すべきなのである。

競争が強ければ銀行の企業価値は下がり、リスクテイクのインセンティブが強まる。一方、競争が弱くなれば非効率性は高まり、too-big-to-fail 問題が生じる。その結果、中程度の競争（過剰な規制はせず、無秩序な競争はしない）が最適となる。銀行競争とリスクテイキング、金融システムの安定性に関する理論的分析・実証的結果について決着が付いているわけではなく、以下のように2つの相対立する見解がある。競争が銀行経営の安定性を損ねるという見解（competition-fragility view）と競争が銀行経営の安定性を高めるという見解（competition-stability view）である。日本について、尾島 [2017] は、「1990年代前半までは、競争激化は銀行経営の安定化に寄与していたが、90年代後半以降の低金利環境下も続いた競争激化は、むしろ銀行経営の安定性を低下させる方向に寄与してきたとみられる。わが国の地域金融機関については、マークアップの低下として表れている競争圧力の強まりが、1990年代中頃を境に、経営安定度を改善させる方向から悪化させる方向へと転換したことは注目に値する。」(pp.3~4)とし、competition-fragility viewの妥当性を示している。そして、「こうした競争環境の激化が、地域金融機関の基礎的収益力の低下を通じて、わが国の金融システムの将来にどのような影響をもたらすかは、マクロプルーデンス政策の視点から極めて重要な分析課題である。」(p.15)とした。

(2) 競争政策の新展開

最近の銀行の競争政策はリーマン・ショック後の国際金融危機を踏まえ、競争とシステムミック・リスクの関係を考慮して競争政策の権限をプルーデンス当局に与えることと、競争政策当局が（効率性に次ぐ目的として）金融安定の視点を導入するよう、プルーデンス当局と十分な調整を行なうことに視点が置かれる。

ITの進歩（金融イノベーション）の下では、ハード情報が重視され、銀行はより競争的になり、それが過度になると収益が減少し、経営が不安定になる。ハード情報依存になると銀行のオペレーションは計測し易くなるので、新しい顧客にアクセスし易くなる一方、ハード情報は銀行の資産の市場性を高め、銀行は資産の売買などトランザクション・バンキングに専心し、ますます競争的になって低収益に陥る。

しかし、ソフト情報はSME融資・シンジケートローン・開発途上国における融資などでは重要である。競争政策の観点からすれば、SME融資などリレーションシップに重きを置き、ソフト情報に依存する分野では競争政策は限定的になるといえよう。

IV. まとめ

金融システムは規制緩和・競争促進によって、消費者・生活者により質の良い金融サービスを提供可能になってきたが、金融機関の過剰なリスクテイキングにより破綻・退出の事例も多くなり、金融再編も活発化した。

リーマン・ショックのようなグローバル危機における金融システム不安に対応するには、競争政策よりも金融システムの安定性確保（マクロプルーデンス）が重視されるようになった。アメリカのドッド＝フランク法では金融システム安定性に力点が置かれるようになったのはその顕れである。さらに、競争政策に意味があるのは、経済が競争によって経済厚生が高まると期待される状況であるが、人口減少などによる慢性ストレスの下では競争促進は、銀行などのプレーヤーに過度のリスクテイキングを迫ることも懸念される（competition-fragility view）。

さらに、ITなどイノベーションは金融分野でも著しい展開を遂げ、フィンテックなど新たな銀行代替業務や代替主体を現出させている。このような状況は、競争政策の基礎となる市場の確定などに困難をもたらすことが予想される。慢性ストレス下での競争政策は、金融業の特殊性を新たな視点で検討する

ことも課題となろう。とくに、金融サービスという無形の商品は、地理的区画に馴染み難しく、インターネット空間では地理的区画は意味を持たないからである。また、銀行に固有な業務である融資に代替する資金供給手段が多様化し、事業者金融（ノンバンク）、ファンド、NPOバンク、クラウドファンディングなどが普及・活用されていることも競争政策のコンテキストで検討されるべきであろう。

日本の現状からすると、銀行の統合は、公正取引委員会と金融庁が、相互に独立に、平行して審査を行ない、認可するスキームとなっている。このスキームの下では、両機関の判断が異なる場合には調整するルールが不明確である。このルールの明確化など課題が残っている。また、リレーションシップバンキングを壊すような債権譲渡が果たして顧客本位であるかについては慎重な対応が必要である。

【文末注】 アメリカの店舗譲渡を伴う統合事例

- ①2016年7月13日：Huntington Bancshares+ FirstMerit Corporation（13店舗譲渡）
- ②2016年4月28日：Keycorp's + First Niagara Financial Group（18店舗譲渡）
- ③2015年11月13日：Springle+One Main Financial（127店舗譲渡）
- ④2011年11月10日：First Niagara Bank N.A.+ HSBC Bank USA N.A.（26店舗譲渡）
- ⑤2011年5月18日：Berkshire Hills Bancorp +Legacy Bancorp（4店舗譲渡）
- ⑥2011年4月1日：Hancock Holding Company +Whitney Holding Corporation（8店舗譲渡）
- ⑦2008年12月11日：National City Corporation+ PNC Financial Services Group（61店舗譲渡）
- ⑧2007年6月12日：Merger of First Busey Corporation+Main Street Trust Inc.（5店舗譲渡）
- ⑨2006年10月19日：Regions Financial Corp. + Amsouth Bancorporation（52店舗譲渡）
- ⑩2004年8月25日：Wachovia+Suntrust（18店舗譲渡）
- ⑪2003年5月8日：BB&T+First Virginia Banks Inc（11店舗・2ドライブイン譲渡）
- ⑫2001年12月3日：Suntrust Bank + Huntington National Bank（7店舗譲渡）

- ⑬2001年11月29日：Wells Fargo & Company+Texas Financial Bancorporation (6店舗譲渡)
- ⑭2001年7月26日：First Union Corp.+Wachovia Corp. (38店舗譲渡)
- ⑮2001年3月8日：Fifth Third Bancorp+Old Kent Financial Corporation (6店舗譲渡)
- ⑯2001年1月25日：FleetBoston Financial Corp. + Summit Bancorp (5 店舗譲渡)
- ⑰2000年10月18日：Wells Fargo & Company + Brenton Banks Inc. (3店舗譲渡)
- ⑱2000年9月14日：Wells Fargo & Company + First Security Corp. (37 店舗譲渡)
- ⑲2000年8月15日：NBT Bancorp+BSB Bancorp (1店舗譲渡)
- ⑳2000年6月21日：Old National Bank + Permanent Bank (2店舗譲渡)
- ㉑2000年5月22日：Wells Fargo & Company + First Commerce Bancshares (3店舗譲渡)
- ㉒2000年1月24日：Centura Banks +Triangle Bancorp (18店舗譲渡)

〈参考文献〉

- BIS, “Structural changes in banking after the crisis”, Committee on the Global Financial System : BCGFS Papers 60,Jan. 2018.
- FRB of Kansas City, Understanding Antitrust Considerations in Banking Proposals.
- IMF, “Key Aspects of Macroprudential Policy”,Policy Paper, June 2013.
- Ogura, Y.,and Yamori,N., “Lending Competition and Relationship Banking : Evidence from Japan”, *International Journal of Business*, Vol.15 No.4, Fall 2010, pp.77～93,
- Ratnovski, L.,“Competition policy for modern banks”, IMF working paper (WP/13/126) , May 2013.
- 荒井弘毅・林秀弥「最近の企業結合規制の展開：米国の議論を中心に」『名古屋ロー・レビュー』第2号、2010年9月、pp.2～21。
- 尾島麻由実「地域金融機関における競争激化と金融の安定性」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ、No.17-J-9、2017年12月。
- 川濱昇・泉水文雄・武田邦宣・宮井雅明・和久井理子・池田千鶴・林秀弥『企業結合ガイドラインの解説と分析』商事法務、2008年7月。
- 金融庁・金融仲介の向上に向けた検討会議「地域金融と競争のあり方報告」2018年4月。
- 村田淑子「米国の証券業における自主規制と競争法の関係（反トラスト法）との関係」2012年6月（日本証券業協会『自主規制規則のあり方に関する検討懇談会－これまでの対応状況について（最終報告）－』2012年6月8日）。
- NERA Economic Consulting『平成21年度我が国経済構造に関する競争政策的観点からの調査研究「主要国における企業結合に関する実態及び経済分析等に関する調査研究」報告書』（2009年度経済産業省委託）2000年3月26日。
- 日本貿易振興機構・アジア経済研究所（平成18年度金融庁委託研究）『アジア金融セクターの規制緩和に関する法制度研究』2007年3月。
- 日本銀行『金融システムレポート』2018年4月号、2018年4月19日。