

要約

昨今、欧米やわが国においては、金融業の規制が市場原理と矛盾するものではないという考え方が浸透しつつある。背景には最近の金融技術と情報通信技術の発展により、規制が容易に乗り越えられてしまうことが現実化していること、その一方で規制および監督のあり方自体も、行政指導が多用される監督手法から、金融機関の経営に対し、市場の規律が働く枠組みを盛り込むなど市場原理を組み込んだモデルが蓄積されてきていることなどが挙げられる。その結果として、金融業においても競争法の適用や競争促進的な金融規制の設計に問題の焦点が移りつつある。象徴的な現象としては、金融機関の合併審査においても、金融監督当局がもっぱらその当否を判断する体制から、競争当局との間で審査判断の調整や判断基準の共有が図られる体制へと移行してきたことが挙げられよう。

本研究の目的は、このような展開を念頭に、欧米やわが国ほどには金融業が成熟していないアジア諸国において、金融制度がどの程度市場原理を取り入れたものとなっているか現状を把握するとともに、各国の現状を踏まえ、金融制度と市場原理の理論的な関係について再検討することである。

ブルーデンシャル規制監督と競争政策

国際的な傾向としては、主に個別金融機関のバランスシートの分析が中心的であった従来のブルーデンシャル規制から、金融機関自身のリスク管理能力を中心とした内部管理機能を向上し自主的な管理を促進する、また利害関係者からの監視や市場規律を利用する手法に重心がおかれつつある。規制緩和により競争が活発化した金融セクターにおいては、市場型の規制体系やそれに対応できる監督体制・手法が整備されていることが求められる。このため、規制の透明性と予測可能性を向上させる早期是正措置や、金融機関の経営陣に個人責任を課すもの、市場の失敗を修正するうえでの情報開示制度の充実、金融機関の内部統制制度の充実などがブルーデンシャル規制監督上の重要な要素となってきた。

アジアにおいてブルーデンシャル規制と競争政策の関係が問われる重要な局面は、金融サービス自由化交渉の基本となる、外資系金融機関への市場開放にかかる合意である

GATS である。GATS においては、プルーデンシャル規制と競争政策との関連において「プルーデンシャル・カーブアウト」として、国内のプルーデンシャルな配慮による措置をとることが可能とされているが、その内容については、先進各国では、国際基準策定機関によるスタンダードをプルーデンシャルとしてとらえる傾向が強いのに対し、アジアを含む途上国においては、その解釈は各国に任せられるべきとする傾向があるなど、今後とも論点・争点となる可能性が高い。

ここに言うプルーデンシャル規制に含まれる手続きの範囲については、金融システム安定上の問題か個別金融機関の健全性に関する問題か、予防策を含むのか問題解決策にとどめるべきなのか等、コンセンサスがなない。アジアにおいては、地場銀行を一定数維持することをプルーデンシャル規制によって正当化する主張を展開する国も多く、市場規律を重視するという前述の国際的な考え方と衝突しうる関係となっている。

GATS における、数量規制およびエコノミックニーズテスト（経済的必要性テスト）の禁止は、金融市場において免許要件を満たしさえすれば参入が可能であることを意味するため、競争政策上は重要な点である。しかし、明示的な需給調整条項が撤廃されても、前述のとおり自国基準によるプルーデンシャル規制を根拠に免許を発行しない形で実質的にエコノミックニーズを考慮する可能性は残されている。予測可能であり、国民経済的に回避することを必要と考えられる金融システム不安や消費者等への負担を防止するためであれば、次善の策として競争制限的かつ規制コストを伴うものであっても規制を許容するというのが現状の GATS の合意内容となっているため、市場による規律は必ずしも貫徹されないのである。

競争法制と金融セクターのかかわり

競争法が金融セクターに適用される法的構造としては、金融セクターが直面している競争、取引の「制度上の制約」、競争法あるいは金融にかかわる法令における「適用除外規定」の有無（法令順守のためになされる競争制限行為、関係省庁の判断による適用除外を含む）があげられる。さらに、適用除外規定がない場合も、そもそも競争法がどのような観点から何を違反として取り扱おうとしているのか、という根本に関連する違反要件該当性の認定のされ方により、金融セクターにおける競争制限行為の競争法上の取り扱いに違いが生じるものと考えられる。また、競争法違反の要件を満たした場合においても、企業結合に典型的に見られるように、実際の運用次第では、競争法の対象外となることがあ

りうる。例えば、銀行の合併は、金融監督当局の認可事項であるとともに競争法上の企業結合規制の対象であろうが、競争当局と金融監督当局の見解が異なる場合に、金融監督当局が最終的に判断の権限を持つ、という制度になっているとすれば、結果的には競争法の埒外となることがありうる。

アジアの金融法制、金融セクターの概況と競争政策に関する論点

アジア諸国は1997年のアジア金融危機を経て、その影響の多寡にかかわらず金融機関の健全性を維持することの意義を再認識したと考えられ、金融セクターや資本市場の発展のビジョンをまとめたマスタープランを発表した国が当面の危機処理終了後に相次ぎ、そのプランに沿って金融セクターの改革が進められている。金融危機後の非常事態をひとまず脱したこともあり、現在の政策スタンスは、必ずしも自由化の実現のみを目標とするものとはなっていない

その結果として、アジア金融危機により財務内容が悪化した銀行の整理という形での統合に加え、危機後の将来的な金融セクターの競争力強化を意識した、政府主導による金融機関の統合が進められている傾向が見られる。もうひとつの流れとしては、中国やベトナムを典型とする、危機以前からの国際的な金融サービス自由化交渉の進展に伴い、自国の市場の開放を進める一方で国内の金融制度の改革に取り組み始めたケースがあり、その一環としてブルーデンシャル規制監督の質的向上が図られている。金融機関の国有化という社会主義的な経済政策からの脱皮を進めているという意味では、インドやインドネシアの金融規制にも、これと共通する点がある。

ところで、我が国以外のアジア諸国は、韓国を例外として競争法制を整備したばかりであるか、現在整備中のところが多く、競争法の適用事例自体が一件もない国が少なくない。そうした事情もあって、アジアの現状を見る限り、今のところ、金融セクターは、競争法上特に重視している分野ではなく、「競争法制の金融セクターに適用される条件」といった初歩的な段階の問題を議論することが当面の課題と考えられる。競争法制の歴史と運用実績が相対的には中では比較的厚いといえるインドネシア、韓国においては、適用除外の対象として「法律・規則（命令）に従う行為」が競争法上挙げられているが、その解釈がどこまで広がるかは定かではない。また、企業結合についても金融監督当局と競争当局の関係が明確でない。このような現状ではあるが、スピードの差こそあれ、金融セクターの規制緩和、自由化の潮流はアジアにも及んでおり、その流れの中で競争法制が今後クローズア

ップされていくものと考えられる。

アジア諸国においては、外国銀行の進出に一定の規制があり、それが比較的強いものが多い。現地法人の設立を規制し支店を認可するもの、支店形態を規制し現地法人を許可するもの、地場金融機関の株式の取得制限を課すものなど、進出形態に関する規制の面では多様性が大きい。また、店舗規制、リテールを中心としたサービス規制、また ATM 網や預金保険への参加の可否により間接的に外国銀行のリテール業務展開を困難とするものなどの存在も確認されている。もっとも、支店形態での進出に際しての持込資本金規制やその持ち込み資本金をベースとした大口融資規制等はあるものの、コーポレート業務については規制が比較的緩やかである。

以上のような政策に見られるとおり、アジア諸国においては、金融サービス自由化、すなわち外資系の金融機関に対する金融セクターの市場開放が警戒感を持って受け止められている場合が少なくないが、そのような考え方の背後には、「商業銀行業務」という市場が考えられているのではないかと考えられる。しかし、アジアに進出している欧米の外国銀行は収益性の高い多国籍企業向けの業務や富裕層向け業務などを中心に業務を展開していると考えられ、外国資本と地場の銀行との競争が発生する可能性がある市場は極めて限られている。その意味では、むしろ、収益性の高い業務を外資系機関に占有される、という自由競争の下での「クリーム・スキミング」が問題の本質であるということになる。しかし、この点についてどの程度アジア各国の当局が意識した上で政策を策定しているかについては疑念が残る。また、クリーム・スキミングの対極には、例えば、競争が激化し地場銀行が弱体化して退出を余儀なくされるような場合に、一般的には地場銀行がカバーしている、収益性は低い社会的・政治的に重要な農村・中小企業・低所得者への金融サービスの提供の提供に不十分な面が発生しうる、という問題設定がありえる。この点については、「金融機関の社会的責任」や「市場の失敗」という観点からの対応が、制度上の問題として、とられている国が多い。しかし、そうした金融サービスをも市場原理による開拓にゆだねるという考え方もあり得るところであり、実務的には、マイクロファイナンスやイスラム金融のビジネス化などが現に始まっている。

アジア諸国の金融セクターの競争に関連するもう一つの特徴的な状況としては、公的部門による銀行所有率の高さが指摘できる。国有銀行として経営されているケース、民間商業銀行の株式を政府が大量保有するケース、さらにはアジア金融危機などで経営が大幅に悪化した問題銀行の破たん処理の一環として一時国有化されているケースなどが主な類型である。これらの銀行においては、信用リスクにもとづく与信管理の不備による財務体質や、政策意図と健全な銀行経営が必ずしも一致しないことに起因する企業統治上の問題が

指摘されている。また、金融セクターの競争という観点からは、市場占有率の高さによる「優先的地位」を国有銀行が持つことの問題点や、政府所有株式の放出に伴って外資を含む参入の可能性が生ずることへの対応などが論点となることが想定される。

要約すれば、アジア諸国においては、自国の金融業のあり方について当局の政策的な関与が大きく、基本的な政策ビジョンに示される政策スタンスの建前は規制緩和ないし、競争促進に向けられているものの、自国の金融業の競争力強化を目指すことが当面の政策目標とされていることが特徴的である。また、競争法を運用してきた経験の乏しさが、「競争」や「競争政策」に対する考え方に影響を与えているとも考えられる。こうした背景もあり、政策スタンスの設定に際して、どのような市場における競争が意識されているのかがあまり明確ではない。さらに、自国の金融業の競争力強化策の背景には、競争の導入が既存の金融機関に与えるインパクトを調整するという意図もみられる。これらを総合すれば、改革の実効性と競争の導入による既存金融機関へのインパクトの調整に要する時間の長さなどがアジアにおける金融セクターの競争的環境を決定していくものと考えられる。これらの点は、今後とも注視されていくべきであろう。

