

第 I 部 総論

(このページは白紙です)

第1章

総括

小塚荘一郎／横井眞美子

第1節 本研究の問題意識

近年、欧米やわが国において、金融業の規制は市場原理と矛盾するものではなく、むしろ相互補完的な役割を果たすものであるという考え方が浸透しつつある。こうした考え方は、従来のプルーデンスル規制の根拠とされる金融業の特性を否定するものではなく、むしろ、そうした特性をふまえた競争法の適用や、競争促進的な金融規制の設計へと焦点が移ってきており、本研究の対象とする「金融セクターの規制緩和と競争政策」という問題領域が成立する背景となっている。

こうした考え方の変化には、二つの背景があると思われる。第一は、市場原理に沿わない規制を維持しようとしても、現在の金融技術と情報通信技術の発展、経済のグローバル化により、容易に乗り越えられてしまうという認識である。その結果としての「規制のアービトラージ」(regulatory arbitrage)¹は、単なる理論上の問題ではなく、各国の監督当局にとって現実の問題となっている。第二は、市場原理を組み込んだ金融規制の発達である。金融機関に市場の規律を働かせつつ、預金保険等のセイフティー・ネットを適切に組み合わせて、金融システムの安定と消費者保護の両立を志向する制度モデルが、各国の経験の中から蓄積されてきた。また、国際的な金融規制の標準化に向けた動きを受け、リスク管理の向上と市場規律を活かした規制の普及が促されている(本書第6章第1節図1参照)。

上記2点は、現在の金融技術あるいは金融制度について一般的にいえることであり、特定の市場の条件に依存しない。そうであるとすれば、いかなる国の金融制度も、市場原理

¹ 規制のアービトラージとはある管轄権の規制が厳しい場合、グローバルな金融機関はより対応が容易な他の管轄権に移動することで規制を回避することが可能なことを言う。

を重視した競争促進的なものへと移行していくものと考えられる。しかし、実態としては、多くの監督当局が、自国の金融業を自由競争のみに委ねることに対して強い警戒感を持っているように思われる。金融サービス自由化が、WTO や FTA 交渉において交渉が難航する分野であることは、その一つの現れである。また、外国資本による自国の金融機関の買収に対して、多くの国の監督当局は極めて警戒的であり、また、外国の金融機関が市場に参入して既存の金融機関と競争することに対しても、消極的である場合が多い。

本研究の第一の目的は、欧米やわが国ほどには金融業が十分に成熟していないアジア諸国において、金融制度が市場原理をどの程度取り入れたものとなっているかを調査し、現状を把握するところにある。調査の対象としては、東アジアから南アジアにかけての主要な国が含まれている²。

本研究の第二の目的は、上記に調査を通じて得られた各国の現状から、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ところにある。問題意識をより具体的に述べれば、「金融業においても競争の促進が産業全体にプラスの効果をもたらす」という命題を前提として、金融規制の中における市場原理を重視する考え方と、アジア各国が持つ「金融業における自由競争は、一部の先進国以外では地場金融セクターの喪失につながり、社会的に必要な資金仲介機能が十分果たされない」という認識にもとづき、外国資本や外国の金融機関に対する市場の開放を警戒する立場との間に、何らかの理論的な架橋ができないか、ということである。両者は、一見すると相対立する見解のように映るが、実は、議論の次元が異なっているのではないか。あるいは、それぞれの強調する観点が違うだけで、実は相互に補完的な議論なのではないか。各国の金融業と金融規制の現状の把握は、このような論点整理の手がかりとなるであろうと期待される。

ここで、上記の二つの目的に照らして、分析の視点を設定しておきたい。まず、1 点目は、競争を考える際の「市場」としてどのようなものを想定するかということである。競争法の執行にあたっては、「関連市場」(relevant market) という概念が用いられ、競争に対する影響の有無はこの「関連市場」の中で測定されるため、個々の事案において「関連市場」をどのように確定するかは、競争法における重要な問題である。金融業に対して競争法が適用される場合はもとより、より一般的に、金融制度の設計を考える場合にも、市場原理のみをその決定要因とすることの妥当性を問題とする以上は、どのような範囲に「関連市場」をおくかを明確にしておくことが、議論の整理のために有益であると思われる。

² 本研究の第 2 部において分析されている国は中国 (第 8 章)、韓国 (第 9 章)、インドネシア (第 10 章)、マレーシア (第 11 章)、フィリピン (第 12 章)、タイ (第 13 章)、ベトナム (第 14 章)、インド (第 15 章) である。

以下では、本書の中で扱う問題の理論的な概念の整理を行う。アジアにかぎらず、金融セクターを分析し、それを競争政策という枠組みの中で考察する場合、銀行の特殊性、プルーデンシャル政策、競争政策について共通した理解を持つ必要がある。銀行は、特殊な財務諸表の構成により他の企業はもとより他の金融機関に比べても保護されてきた。そのため、本書では主にプルーデンシャル規制・政策が主に射程とする産業として銀行については検証している。

これまで競争政策がどのように受容され、先進国で適用されてきたかの歴史的な背景を日本、アメリカ、欧州、英国について述べる。最後に、アジア諸国における一般的な競争政策に対する政策スタンスを検討する。

第2節 銀行と競争政策に関連する理論的構成

1. 銀行の特殊性について

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、という点に立ち返って考える必要がある。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、つまり、預金者等が銀行の経営状況を把握することは限界的な性質を有している。また、一銀行の倒産は、他の産業の企業倒産とその経済的な効果は異ならないが、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。

また、銀行は実際に受取る預金のうちの一部しか行内に保管せず (Mishkin [1998: 416]; Board of Governors of the Federal Reserve System [2000]; Bank of Japan [1999: 109])、中長期の貸出を行うことにより、その利子等を収入源とする。他方、預金は要求時払戻しの義務があるため、なんらかの理由で、通常想定される率以上の預金者が預金の引出しを求めた場合、銀行はそれを払い戻すための流動性を持合せていないという事態に陥る。さらに、銀行が預金の払戻しが出来ないという風評・実態が判明すると他の預金者も銀行に殺到する可能性が高く (Diamond & Dybvig [1983])、この連鎖が信用不安を引起す (Macey & Miller [1995: 1])³。

³ 銀行の財務諸表上、銀行が波及効果に弱く、連鎖反応を起し易いことについて、主に三つの理由がある。①資本対資産率が低い (low capital-to-assets ratio) (レバレッジが高く、少ない資本で債務を補おうとする)、②資産対現金率が低い (low cash-to-assets ratio) (預金の部分留保をしているため多額の預金払戻しに対応するためには資産の取崩しをする)、要求払預金に対し期間の長い資産率が高い (high demand debt and short-term debt-to-total debt ratio) (Kaufman [1996: 39])。

銀行に対する預金者の信認は、銀行の情報収集・分析能力の圧倒的なまでの優越性・非対称性に基ついている。

銀行のサービスの特殊性は、外部から、特に必ずしも専門知識を有しない一般消費者にとって、銀行の経営状態を判断したり、監視したりすることは困難であり、信用という無形の財を商品にしていることにある。また、金融商品は、商品自体の差別化が比較的困難な性質を持つため、消費者は銀行間でのサービスの質の違いについて判断できず、外形的にどの銀行も同一に見える。このため、もし一つの銀行の経営状況の悪化や取付けの発生が報じられた場合、消費者、すなわち預金者は、自分の取引する銀行も経営が悪化しているのではないかと信用を低下させて取付けに走る可能性があり、経営が安定している銀行においてもその影響を受け、制度全体への連鎖が起こり得る (Goodhart [1988: 61])。さらに、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 (広江 [1990: 24])。

全く別の観点になるが、金融制度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ことが指摘される。中央銀行が監督権限を有する国においては、中央銀行が銀行等の金融機関に対する権限を行使することにより、金融政策を円滑に運営することを目的に金融業における競争を抑制してきたことも考えられる。特に、銀行間市場が未発達な国においては銀行貸出を調整することが主な金融政策の手段となることもあろう。

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あげられる。次に、プルーデンスル規制の概要と、競争が与え得る影響について確認する。

2. プルーデンスル規制とは

金融規制は、一般的にプルーデンスル規制とシステミック規制に分けられる。それらは、規制手段としての現れ方としては一定程度重複するが、目的が異なることを念頭におく必要がある。システミック規制は、金融制度全体の健全性、安定性に対する規制である。それに対し、プルーデンスル規制は、消費者保護を念頭に置いた個別金融機関の健全性、安全性に関する規制である (Goodhart et al. [1998: 5])。

プルーデンスル規制は、情報の非対称性等の要因から消費者が金融機関の健全性を判断する能力が十分でないことを根拠としている。また、金融機関に受託者責任 (fiduciary

duty) がある場合、契約の価値が契約締結後の金融機関の行為により決定する場合、また預金保険基金、保険契約者保護基金から補償を受ける可能性がある場合にもプルーデンシャル規制の必要性が生じる。

一般的に、プルーデンシャル規制を履行する手法として用いられているのは、金融機関に最低自己資本金、大口融資規制、経営陣の資質に関する要件、一定の自己資本比率等を求めることである。この中で、自己資本比率規制は特に広く利用されている。具体的には、銀行監督に関するバーゼル委員会 (Basel Committee on Banking Supervision: 以下、バーゼル委員会と略す) が 1988 年に合意した Basel Capital Accord (以下、バーゼル合意) により、世界的に 8% 程度の自己資本比率をバーゼル合意に従った算出方法に沿った形で求めることとなっている。

これに付随して、アメリカでは CAMEL と呼ばれる銀行検査システムを取り入れている。CAMEL は Capital adequacy (自己資本比率)、Asset quality (資産価値)、Management (経営)、Earnings (収益)、Liquidity (流動性) を基準にして (Cole et al. [1995])、銀行に対する検査を客観性を高めた形で実施するために考案された。CAMEL は、プルーデンシャル規制上確認する主要項目を包括する意味では有効なメルクマールといえる。銀行検査において、各国どの項目をどのような形で検査するかは異なるが、プルーデンシャル規制については概ねこのような観点を念頭に置いているといえるであろう。

G10 諸国はバーゼル委員会の当事者であることから、バーゼル合意をはじめとするプルーデンシャル規制を自発的に適用することは当然の成り行きといえる。他方、どのようにアジア諸国などの非バーゼル委員会国がそれを受け入れ、適用されるようになり、その結果、プルーデンシャル規制としてそれが広く受容されるようになったかという背景については、政治学的、そして法創造的な観点から非常に興味深い。実際には、本調査の対象になったアジア諸国のすべてが、銀行に対し 8% 以上の自己資本比率を求めていることから、その普及度の高さがうかがえる。

3. 競争政策とは

本書は、金融セクターの規制緩和、さらに競争政策に焦点を当てている。規制緩和は、当然ながら既存の規制を緩和ないし撤廃することである。他方、金融セクターにおける競争政策は、これまであまり馴染みのない観点であり、かつ競争政策と捉えられる内容の範囲が広く、解釈も分かれるところであるため、概念の整理をする必要がある。本研究における競争政策は、独占禁止法に限定される法令から構成される範囲にとどまらず、より広

義の内容とし、競争を促進するという競争政策自身の目的を含める項目を検討する。

(1) 競争政策の意義・目的

競争政策の究極的な目的は、消費者の厚生向上、つまり、競争により生産・供給の効率性を高め、より低い価格で財・サービスが消費者に提供されることである。しかし、消費者は、競争政策の最終的な受益者であるにも関わらず、間接的な受益者でしかないために消費者自身がそれを認識することが少なく、消費者の便益達成という直接的なコンテキストで議論されることもあまりない。

競争政策が取り入れられた段階から、その国は自由放任主義的 (*laissez-faire*) な経済制度でなく政府が一定程度介入する競争社会になる (Swann [1979: 21])。企業は、競争を本質的に選好しないことから、放任しておくはずと競争制限的な企業活動が発生してしまうため、競争政策がなくとも競争が存在することは可能だが、競争が経済効率に貢献する度合いは低くなることが指摘されている (Swann [1979: 22])。

(2) 競争政策と消費者保護⁴

競争政策と消費者保護の双方に共通する目的は、消費者の「選択」の保護である (Averitt & Lande [1998: 44])。競争法は、市場が競争的であることを確保し、消費者にとって有意義な選択肢が提供されていることを重視する。これは、「消費者の主権」の確保、すなわち消費者が代価を支払うことにより、消費の選好を示すことができる市場構成 (Fulop [1967: 11])、ならびに、消費者が市場において「神様」であることを意味する (Smith & Swann [1979: 8])。

4. 競争と金融安定の関係性

競争と金融安定の関係にかかる議論においては、Keeley [1990]の提示した免許価値仮説が基礎となる。1980年代のアメリカの銀行破綻の急増は、様々な規制緩和策の結果、それまで銀行免許を持つことから享受できた市場支配力、寡占的市場力による銀行の高いレント (*monopolistic rent, charter value*⁵) が低減し、その一方で、銀行の経営陣は、預金保険基金が利用できるという安心感から、銀行を破綻させかねないようなリスクテイクをするようになったことから発生した。すなわち、免許価値仮説は、過当競争がある銀行部門は、

⁴ *Inter alia* Whish [2005: 18-23].

⁵ *Charter value* とは、銀行免許を持つことによる将来の利益の現在価値をいう。

金融不安になり易いことを示している。

このことから、国によっては企業結合の審査を、競争当局による経済分析と、銀行監督当局による金融システムの安定性からの分析を総合して判断することも多い（Carletti & Hartmann [2002: 7]）。この類型として、たとえば、Edwards & Mishkin [1995]は、1980年代の銀行による過剰にリスクをとる行為は、競争の激化による収益の減少から発生したものであったと分析している。

銀行の競争と金融不安は、競争により、銀行のリスク受容度への影響と、収益の低下を通じ銀行の経営状況がどれほど取り付けとシステムリスクに対し弱体化したかというという二つの側面から検討できる。

Keeley の免許価値仮説は、銀行のリスク受容度についての議論へ展開し、競争が高まることにより、銀行はよりリスクの高い貸出ポートフォリオを選択する。競争の程度がそれほどでもなく、リレーションシップ・バンキングによる顧客情報の活用により一定の収益を維持できる場合は、リスクを一定程度に抑え顧客との関係を温存しながら利益を享受することができる。しかし、競争が激化すると銀行貸出に占めるリレーションシップ・バンキング展開の機会は減り、銀行はリスクを取る選択をするようになる。特に、預金保険制度がある場合は、その傾向が強くなることが指摘されている（Besanko & Thakor [1993]）。

このように、競争と金融安定がトレードオフの関係にあるとする理論展開が多数なされる一方で、実証面ではこうした関係は必ずしも十分に立証されていない。競争が銀行のリスクを低める場合もあり、また競争が高まっても、たとえば、預金保険の可変料率の採用等、制度を安定させる方法はある。

歴史的には、1930年代には、各国は預金保険制度や中央銀行による最後の貸し手機能を発達させ、銀行破綻が急減した。しかし、1970年、80年代に入り市場開放が進み、競争が活発化すると共に、再度銀行破綻が多く経験されるようになったが、論者によっては、これは市場開放の進展に沿った監督・規制体系への転換が、必ずしも追いついていけなかったことによるものではないかと指摘している⁶。

また競争と金融危機の関係は、発生する時期は一致していることが多いが、因果関係が必ずしも明確にある訳ではないとする論者もいる（Vives [2001]）。競争が、必ず銀行の財務悪化を引き起すわけではなく、市場支配力の低下も、一定程度までは銀行の過剰なリスクテイクを是正する方向に働くことも考えられる。また、既存の市場支配力を有する銀行

⁶ アメリカにおいては1980年代の貯蓄貸付組合（Savings and Loan Association: S&L）の大量破綻は監督当局がS&L閉鎖の決断を遅らせたことで当初よりひどくなったと言われる（Vives [2001: 536]）。

は、銀行免許仮説にも述べられるように破綻する際の機会費用を高め、より慎重な経営を行うようになる可能性もあるからである（Vives [2001: 539]）。

先進国においては、技術革新により新商品を開発することで、競争制限的な効果のある規制を回避しようとする現象も起きている。技術革新は、競争的な市場における金融機関の競争力に大きく貢献するため、競争政策の推進を支えるものである。また、価格が下がることにより、競争政策の最終的な受益者たる消費者も、新しい銀行が認可され、新商品が開発されるような銀行制度の方を、安定しているが新味のない制度と比較して選好している（Allen & Gale [2004]）。

競争と金融システムの安定の関係は、トレードオフが存在するというような単純なものではなく、複雑な要素が絡み合う。経験的には、競争が金融システムの不安を招くということが1980年代までは言われながら、その関連性については実証されていない。

次の節では、実際に競争政策が展開されている先進国の金融セクターの動向を探り、金融安定の関係も考慮する。また、金融監督制度の強化と、競争政策の推進の関係も検討する。

第3節 先進国の競争政策を巡る動き

日米英欧において金融セクターが独占禁止法、反トラスト法上適用除外産業となっていることはほとんどない⁷。その一方で、競争は実態的に制限されてきており、それが意味、金融セクターの規制体系の特徴の一部をなしている。こうした規制体系の根源は、1930年代の世界大恐慌後に各国において導入された、銀行経営と金融システムの安定のための競争制約的な政策まで遡る（Keeley [1990: 1183-1200]）。

各国とも比較的最近まで、競争制約的な金融制度を運営することに対して、特段出遅れているといった捉え方はされておらず、金融監督当局は、銀行免許数の制限、業態間の分離、営業地域の分離等を通じ、広く競争を制約してきた。また、当局が商品や金利を実質的に認可制にすることでも競争の調整が行われてきた（Padoa-Schioppa [2001: 14]）。

1930年代に競争法制があった国はアメリカだけである。欧州諸国は、1957年のローマ条約の81条から89条において競争に関する章が設けられたことを受けて、加盟国は1970年代以降競争法を制定し始めた（Whish [2005: 58-60]）。しかし、競争法の制定以降も金融

⁷ 本書第5章第1節参照。

セクターにそれが適用されることはなく、1980年代に入ってから、欧州裁判所により金融分野もローマ条約から除外されないと判断された⁸。

アメリカにおいても、競争法の対象として、金融セクターが認識されるようになったのは1960年代に入ってからである⁹。それ以前は、銀行は「商業活動の一種」と捉えられておらず、反トラスト法の対象ではなかった (Claretti & Hartmann [2002: 6])。

先進国において、競争政策が金融規制の重要な目的の一つとして考えられるようになったのはここ10年のことである。規制緩和や国有企業の民営化が進み、公的部門による競争阻害要因の除去が進捗し、競争を規制の中で考える必然性が高まっている (UNCTAD [2001: 12])¹⁰。さらに、FSAPにおいても競争政策的な観点が含まれていることにも、こうした国際的な潮流の変化が反映されている (World Bank & IMF [2005])。

こうした、金融セクターにおける競争に対する視点の転換は、特定の要因によるものでなく、1970年代から1980年代の規制緩和を背景に進展し、1990年代に入り旧ソ連の崩壊、社会主義体制国における経済の市場化で一気に拍車がかかったものと思われる。さらに技術革新はその速度を加速度的に速め、特に、1930年代に敷かれた業態規制を乗り越える意味において、金融技術の発展は大きな要因となった (Padoa-Schioppa [2001: 16-17])。

1. 参入・退出規制

銀行の参入を、法律上明示的に阻む国はないが、従来の日本のように、実質的に銀行の新規参入を長い期間にわたって認めなかった場合は少なくない。いわゆる「護送船団方式」の金融行政の結果、突出して競争力を持つ金融機関もなく、新規商品に関する認可は横並びでなされたほか、退出も制限され、1990年代まで、市場の原理に従って破綻した銀行はなかった。1990年代以前においても、法的には銀行法が示す財務上・経営上の要件を充たすことで、大蔵省から銀行免許の認可を受け新規参入することが可能であった¹¹が、実態上は新規の銀行設置は認められず、競争制限は参入を制限することを通じてなされた。支店の開設についても、どの銀行も同様の地理的、機能的、産業的なメリットが享受できる

⁸ 欧州裁判所は81条、89条の銀行業に対する適用を1981年のZuechner判決で初めて認めた。*Zuechner v Bayerische Vereinsbank* (ECJ) OJ172/80 (14 July 1981).

⁹ 金融機関の合併審査につき、本節4参照。競争政策上の考慮は立法によりBank Holding Act of 1956とBank Merger Act of 1960に定められていたが、明示的に合併審査の際に反トラスト法の適用が求められたのが1963年の最高裁判決である。*United States v Philadelphia National Bank*, 374 US 321 (1963).この判決後、1966年Bank Merger Actの改正で立法手当てがされた。

¹⁰ 国有銀行の民営化の影響については、本書第7章第1節参照。

¹¹ 銀行法8条。

ように調整が行われた¹²。

退出規制に関して、アメリカでいわゆる Too big to fail の問題が明確に意識される契機となったのは、1984年に当時アメリカ七番目の連邦銀行の Continental Illinois National Bank and Trust Company が債務超過に陥ったにもかかわらず、救済策が取られたことである¹³。当局が Continental の規模に配慮して救済措置を講じたことから、議会は大規模な銀行に有利な制度を改正するため、1991年に連邦預金保険公社改善法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991: FDICIA）を制定した。同法においては、段階的な Exit policy を設定することにより、銀行の財務状態に応じた対応をとり得る制度が望ましいとの考え方に立ち、自己資本比率に応じた行政措置を適用する早期是正措置の制度が定められた。早期是正措置により、自己資本比率を基準として、財務状況の悪化した銀行に対する連邦準備委員会（Federal Reserve Board: FRB）の窓口融資を制限するなど制度改革がなされた¹⁴。

日本においても早期是正措置が 1998年の金融再生トータルプランで導入され、銀行の健全性に応じた措置と、段階的な手続きが明確化された¹⁵。これにより金融機関は一般企業と同じ破産法を利用することなく破綻処理手続が可能になったことにより、市場からの退出の可能性が制度的にも確保され、実際多数の金融機関が制度の対象となった¹⁶。

2. 店舗規制

日本においては、護送船団方式の一環として銀行の店舗開設が厳しく規制され、銀行法 8条を根拠に銀行法施行規則、銀行局長通達等により設置場所、設置数、職員数、営業時間が規制され、銀行の店舗設置は大蔵大臣の認可を必要とした（小山 [1995]）。規制緩和の端緒に、1979年に小型店舗や機械化店舗が認められたことであり、1995年には都銀等の一般店舗および小型店舗の設置数規制が完全撤廃された。1997年には店舗通達そのものが廃止されたが、1993年3月末以降、店舗数は減少を続けており、むしろ ATM 設置数を増

¹² 店舗規制について、本節 2 参照。

¹³ 1984年にインターバンク市場における銀行取付が起これ Continental Illinois National Bank が破綻する可能性が発生した。しかし他の銀行の預金を預かっていた Continental の破綻が制度全体の危機へ波及することを恐れた監督当局は Continental を救済した。FDIC、OCC は Continental 破綻が未曾有の金融危機を引き起こす可能性のあることを議会証言したが、その後の調査はこの意見に対し疑問を呈している。また、当初救済を主張した FDIC の議長の William Isaac は 1989年に救済に懐疑的な意見を述べている

¹⁴ 12 USC ss1831o, 4401-4405.

¹⁵ 本書第 6 章参照。

¹⁶ 1990年代から制度を利用して処理された金融機関の詳細については、預金保険機構[2005]参照。

加させることが銀行ネットワーク拡大の中心となっている。

アメリカにおいては、店舗規制そのものというより、むしろ州際規制が店舗展開を実質的に規制した。ATM の設置により州際規制が形骸化し、さらに外国銀行の支店展開については、特段の規制がなかったことから、国内の銀行に対する店舗規制も段階的に緩和された。現在では金融持株会社を設置することにより、州を越えた業務展開が可能となっている。

3. 業際規制・金融持株会社

銀証分離の業際規制は、大恐慌を経験したアメリカにおいて、預金が高リスクの証券に投資されるという利益相反を防止することを目的として、Glass-Steagall Act により導入された。同法により、商業銀行と投資銀行の相互参入が禁止されたが、60 年以上におよぶ銀証分離は、技術革新や、段階的な規制緩和により形骸化していたことから 1999 年の Gramm-Leach-Bliley 法により撤廃された。

大陸欧州は、伝統的にユニバーサル・バンキングの風土であった上に、1980 年代から EU 指令が業態間の隔離を想定していなかったこともあり、欧州域内における金融セクターの形態としてユニバーサル・バンキングが定着した¹⁷。英国においては、伝統的にも法律上も、銀行と証券は明確には区分されていなかったが、各業態内での専門化という形での棲み分けがなされていた。しかし、1986 年の Big Bang は、銀行が証券関連業者を買収する契機となり、ユニバーサル・バンキングが進展した。

欧州におけるユニバーサル・バンキングの発達は、金融持株会社に対する法令の変化も促した。日本においては、銀行株保有の制限が独占禁止法において長い間定められてきたが、1998 年の一連の金融持株会社関連法により銀行・金融機関を中核とする持株会社を組織することが可能になった。

日本は第二次世界大戦後、アメリカに倣い、銀証分離を証券取引法 65 条で定めた。戦後定められた証券取引法の旧 65 条 1 項は銀行や信託会社が証券業務に参画することを禁止した。業際規制の見直しの論議は、1970 年代以来のユーロドル市場の発達や、円転規制が緩和された 1984 年以降の銀行の海外支店から集金する外為残高の増加の結果としての証券、信託、リース、投資顧問業務の展開を背景に始まった。

¹⁷ EU の Consolidated Banking Directive はそもそも銀行が自行の勘定を Banking Book と Trading Book に分けることを規定しており、それ自身が銀行が証券取引することを想定していることを示す。Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions.

また、1970年代後半の石油ショック後の国債の大量発行に対し、銀行法改正により銀行の公共債の窓口販売などが可能となり、また、同時期に、証券会社による中期国債ファンドという預金と同様の機能を持った商品の開発も進んだ。さらに、1993年の商法改正と1998年の外国為替及び外国貿易管理法（外為法）の緩和は、銀行に海外での外貨建て取引きでの証券取引に参入する機会を与えた。

業際規制緩和の大きな一歩としては、1992年の金融制度改革法¹⁸により、銀行と証券会社の子会社を通じた相互参入が可能になったことである¹⁹。

日本においては、戦後の財閥解体（根岸・舟田 [2003: 118]）と市場支配力集中の排除という観点から持株会社が禁止されてきた。しかし、企業活動が国際化し、持株会社の解禁により規模の経済を享受しつつ国際的な競争力を高めることが経済界より求められるようになったほか、金融再編を促進するためにも金融持株会社を認めるべきであるとの主張がなされるようになった。

改正前の独禁法は、事業支配力過度集中会社規制（9条）と、銀行及び保険会社の持株制限を設け（11条）、他の企業を支配することを主たる事業とする持株会社を全面的に禁止してきた。平成9年の法改正に伴い、禁止対象は事業支配力を過度に集中することとなる持株会社に限定されることとなった。平成14年改正は、9条を持株会社に注目する規制から、一般の事業会社に関する規制に変え、11条を金融会社すべてに対する規制から銀行と保険会社に限った規制に縮小している²⁰。

独禁法9条の改正を受けて、金融持株会社の設立についても議論されるようになり、預金者保護、制度全体の改革の中で検討された結果、1997年に金融持株会社関連法²¹が制定された。銀行持株会社は、銀行を子会社とする持株会社であって、独禁法9条5項1号に規定される持株会社であるため、内閣総理大臣（金融庁長官に委任）の認可を受けなければならない²²。銀行持株会社は、健全性の見地から業務範囲が子会社の経営およびこれに付帯する業務に限られ、また、その子会社の業務も、金融、またはそれに関連する一定の範囲に限られる²³。銀行持株会社およびその子会社は、これら以外の事業を行う会社（事

¹⁸ 金融制度及び証券取引制度の改革の為の関係法令の整備等に関する法律。

¹⁹ 銀行法16条2項と証券取引法65条3項の改正による。

²⁰ 銀行、保険会社以外の金融機関は、事業会社に対し融資を行わないため対象とならなかった。

²¹ 1998年5月に公布された独禁法改正（1997年第87号）と金融持株会社関連二法の持株会社の設立等の禁止の解除に伴う金融関係法の整備等に関する法律（1997年法律第120号）、銀行持株会社の創設のための銀行等に係る合併手続の特例等に関する法律（1997年法律第121号）により施行された。

²² 銀行法2条13項・52条の17第1項。

²³ 銀行法52条の21以下。

業会社)の議決権をグループ各社の持株を合算して15%までしか保有してはならないとした²⁴。他方、証券、保険会社を子会社とする金融持株会社は、単体である場合の報告・検査に準じる規制をされている。

銀行持株会社と業際規制は、緊密な関係を持つ。業際規制の撤廃は、金融機関が行える業務範囲を拡大し、銀行持株会社制度はそれを梃子にして、機動的な組織作りを行うことと併せ、グループ全体を通して有機的に業務を行うことを可能にした。

4. 金融機関の合併審査

銀行免許は、銀行が一定の要件を満たすことを前提に認められている。企業結合に際しては、当然ながらこうした要件にかかる金融機関の状況が変わる可能性があることから、多くの国において、競争当局に加えて、金融監督当局も企業結合の判断に関わることが正当とされてきた。

アメリカにおいては、1963年の最高裁判決により、銀行合併にも他の産業と同様に反トラスト法(シャーマン法及びクレイトン法)が適用されると判示された²⁵。同判決は、反トラスト法を産業を問わず適用すべきことを明確化したという点において画期的である。

日本、アメリカともに、銀行合併を承認・拒否する権限を、監督当局(日本は金融庁、アメリカは連邦準備委員会、Office of the Currency Comptroller, Federal Deposit Insurance Corporation, and Office of Thrift Supervision)が持つ一方、競争当局(日本は公正取引委員会、アメリカは法務省の反トラスト部門)も独立して審査する構造となっている。

他方、欧州では、EUレベルで審査される合併は、「域内市場レベルで影響がある」ものである。欧州委員会競争DGが出した銀行の競争に関する調査においては(EU Commission [2007: 16])、銀行の合併も一般企業の合併と同様に競争委員会によって審査されるべきであるとしている(EU Commission [2006: 27])。現在は、多くのEU諸国において銀行合併に関する審査は競争委員会に移管されている²⁶。

銀行合併に関する最近のケースで非常に注目され、越境合併に際する当局の警戒心を露

²⁴ 「合算15%ルール」。銀行法52条の24。保険持株会社、証券持株会社はそれぞれ保険業法と証券業法による規制で対応可能であることから傘下の子会社の業務範囲の制限や上記の合算15%ルールは課されていない。

²⁵ *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 US 321 (1963). Shull [1996]にアメリカ反トラスト法の歴史的な経緯が論じられている。

²⁶ 2004年において、銀行合併の審査権限が完全に競争委員会に移管されている国はアイルランド、オランダ、ドイツ、ベルギー、ギリシャ、ポルトガル、オーストリア、スイス、英国、フィンランド、デンマーク、スウェーデン、イタリア。フランスとスペインは経済省にその権限が温存されている。

呈したものとオランダ系銀行の ABN アムロによるイタリアの銀行、Antonveneta の買収がある²⁷。当時、イタリア中央銀行の総裁がプルーデンシャル規制・監督と競争政策に関する権限を有しており、当時のファッツィオ総裁が地元銀による Antonveneta の買収を支持する判断を下した。この過程において、欧州委員会の域内市場を担当する大臣から保護主義的な色彩の強い域内合併に関する判断を再検討するように促され、EU を含めた大きな事件に発達した。これを契機にして欧州委員会レベルでも越境の銀行合併に際する保護的な措置や規制を緩和することが合意され、近く立法化される見通しである (FT [2007])。

第 4 節 アジア各国の政策スタンス

アジア各国の現状については、横断的な分析を第 2 章で呈示し、また各国ごとの詳細については第 II 部で記述するが、ここで、本書の問題設定にかかわる問題についてのみ、調査結果の一端を述べておきたい。

アジア諸国の多くに見られる第一の特徴は、自国の金融セクターのあり方について、当局の政策的な関与が強いことである。たとえば、マレーシア政府は、2001 年に「金融セクターマスタープラン」を公表し、金融業の中期的なビジョンとそのために必要な改革を呈示した。その後、このマスタープランに従って金融制度全体の改革が実行されてきている。同様の「金融セクターマスタープラン」は、タイでも 2004 年に策定された。インドネシアは、2004 年に API、2006 年に Pakto 2006 と呼ばれる銀行再編案を公表し、銀行の再編・統合を進めている。また、社会主義的経済体制からの移行という文脈があるので、意味合いはやや異なるが、インドでも 1991 年および 1998 年の 2 度にわたるナラシムハム委員会の改革提言が、その後の金融制度のあり方を基本的に規定しており、また、ベトナムが WTO 加盟を契機とした中長期的な金融セクター開発のビジョンを 2006 年に公表し、実行しつつある。もっとも、中にはフィリピンのように、特段のグランドデザインを持たないとされる国も見られる。

²⁷ オランダの ABN Amro がイタリア 9 番目の銀行、Antonveneta の株式を購入し、2006 年 2 月に ABN は Antonveneta 買収のオファーを提示し、これが Antonveneta の取締役会でも合意された。しかし、その直後に Antonveneta の株式を有する Banca Popolare Italiana (BPI) が 29.5% まで株式保有率を引上げ、2006 年 6 月に Antonveneta 買収のオファーを提示した。しかし、BPI の財務状況がよくなかったことに加え、ファッツィオ総裁が BPI の頭取と友人だったことから問題視された。さらに BPI の頭取は市場操作、虚偽会計等に疑いから刑事事件として捜査が開始されていた。最終的にはファッツィオ総裁は更迭され、ABN の買収が認められた。

第二に、そうしたビジョンや改革提言に示された政策スタンスは、基本的には、規制緩和ないし競争促進に向けられている。ただし、その前提として、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して位置づけられている。たとえば、マレーシアのマスタープランにおいては、「競争を通して外的ショックから耐え得る強い金融セクターの構築」、タイでも、「効率的、安定的かつ競争力ある金融セクター」の実現が、基本的な目標、もしくはビジョンの一つの柱として掲げられており、外国銀行の参入拡大も予定されているが、それは改革の最終段階に置かれている。インドネシアにおける銀行の再編・統合も、中下位銀行を上位銀行に統合合併していくという方向性が示唆されており、基本的な考え方は、タイ、マレーシアに類似している。さらに、すでに1997年の金融危機に際して、銀行間の合併・吸収を政府主導で実行した韓国 の例を考え併せれば、アジア各国の政策スタンスは、総じて、競争や自由化を志向しつつも、その前提として競争力のある金融機関を自国に創出しようとするものといつてよいように思われる。

第三に、これらの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（第1節で言う「関連市場」の問題）は、あまり明確ではない。一般的な目標として競争の促進や効率性の増大を述べる局面では、それぞれの国における金融業全体を「関連市場」として念頭に置いているのであろう。タイのマスタープランは都市部と農村部における金融サービスの均質的な提供を目標に掲げており、どの市場の競争を制限して開発を促すかがポイントとしてある。他方、自国の金融機関の国際的な競争力が問題とされる場合には、より限定された市場が想定されているのではないかとと思われる。つまり、国際的な競争力とは、外国資本による買収の対象とならないこと、または外国銀行との競争に負けないことを意味していると考えられるが、外国資本や外国銀行の多くは、必ずしも進出対象国の経済活動の隅々までを対象としたサービスの提供を目標としているとは考えられないからである。

以上に見たとおり、アジア諸国の金融制度は、基本的には市場原理に対して敵対的ではない。むしろ、欧米やわが国と同様に、基本的には競争促進的な制度の意義を認識しつつ、競争の導入が既存の金融機関に対して与えるインパクトの大きさを調整しようとしているというべきであろう。ただし、問題は、改革の実効性と調整に要する時間の長さである。マスタープランに掲げられた改革を着々と実現してきている国もあるが、その前途が不透明な国もあり、今後、改革の実施状況が注目されるであろう。

[参考文献]

〈日本語〉

小山嘉昭 [1995] 『全訂銀行法』 (大蔵財務協会)。

根岸哲・舟田正之 [2003] 『独占禁止法概説 [第二版]』 (有斐閣)

広江満郎 [1990] 「金融業における競争制限的規制について—預金金利規制の緩和・撤廃を中心として—」 (公正取引 472 号、23-30 頁)。

預金保険機構 [2005] 「破綻金融機関情報一覧表」 (『預金保険研究』 4 号、168-231 頁)。

〈英語〉

Allen, Franklin and Douglas Gale [2004] “Competition and Stability,” *Journal of Money, Credit and Banking*, 36, pp. 453-481.

Averitt, Neil W. and Robert H. Lande [1998] “Consumer Choice: The Practical Reason for Both Antitrust and Consumer Protection Law,” *Loyola Consumer Law Review*, 10, pp. 44-63.

Bank of Japan [1999] *Annual Review 1999*, (October 15).

Besanko, David and Anjan V. Thakor [1993] “Relationship Banking, Deposit Insurance and Bank Portfolio” in Colin Mayer and Xavier Vives, *Capital Markets and Financial Intermediation* Cambridge University Press, pp. 292-318.

Board of Governors of the Federal Reserve System [2000] “Factors Affecting Reserve Balances of Depository Institutions and Condition Statement of Federal Reserve Banks” *Federal Reserve Release* (May 4). Available at <<http://www.federalreserve.gov/releases/h41/20000504/h41.pdf>> (visited March 25, 2007).

Carletti, Elena and Philipp Hartmann [2002] “Competition and Stability: What’s Special About Banking?” *LSE FMG Special Paper Series* No 140.

Cole, Robert A. Barbara G. Cornym and Jeffery W. Gunther [1995] “FIMS: A New Monitoring System for Banking Institutions,” *Federal Reserve Bulletin*, [January], pp. 1-15.

Diamond, Douglas W. and Philip H. Dybvig [1983] “Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity,” *Journal of Political Economy*, 91(3), (June), pp. 401-419.

Tobias Buck [2007] “Cross-border Bank Mergers Face Fewer Curbs,” *FT.Com* (1 March).

Edwards, Franklin R. and Frederick Mishkin [1995] “The Decline of Traditional Banking: Implications for Financial Stability and Regulatory Policy,” *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, 1, (July), pp. 27-45. Available at <<http://www.newyorkfed.org/research/epr/95v01n2/9507edwa.pdf>> (visited March 25, 2007).

- EU Commission [2006] “Interim Report II: Current Accounts and Related Services: Sector Inquiry under Article 17 Regulation 1/2003 on retail banking” (17 July). Available at <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/interim_report_2.pdf> (visited March 25, 2007).
- _____ [2007] “Report on the Retail Banking Sector Inquiry: Commission Staff Working Document” (31 January), SEC(2007) 106. Available at <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/sec_2007_106.pdf> (visited March 25, 2007).
- Fulop, Christina [1967] *Consumers in the Market: A study in Choice, Competition and Sovereignty*, Institution of Economic Affairs.
- Goodhart, Charles A.E. [1988] *The Evolution of Central Banks*, MIT Press.
- Goodhart, Charles, Philip Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez and Steven Weisbrod [1998] *Financial Regulation: Why, How and Where Now?*, Routledge.
- Kaufman, George [1996] “Bank Failures, Systemic Risk, and Bank Regulation” *Cato Journal*, 16(1), pp. 17-45.
- Keeley, Michael C. [1990] “Deposit Insurance, Risk and Market Power in Banking,” *American Economic Review*, 80(5), pp. 1183-1200.
- Macey, Jonathan R and Geoffrey P Miller [1995] “Deposit Insurance, the Implicit Regulatory Contract, and the Mismatch in the Term Structure of Banks’ Assets and Liabilities” *Yale Journal on Regulation*, 12(1), (Winter), pp. 1-24.
- Mishkin, Frederick S. [1998] *The Economics of Money, Banking, and Financial Markets* (5th ed.), Addison Wesley.
- Padoa-Schioppa, Thommaso [2001] “Bank Competition: A Changing Paradigm” *European Finance Review*, 5, pp. 13-20.
- Shull, Bernard [1996] “The Origins of Antitrust in Banking: An Historical Perspective,” *Antitrust Bulletin*, 41(2), (Summer), pp. 255-88.
- Smith, Bruce D. [1984] “Private information, deposit interest rates and the “stability” of the banking system” *Journal of Monetary Economics*, 14, pp. 293-317.
- Smith, Peter and Dennis Swann [1979] *Protecting the Consumer: An Economic and Legal Analysis*, Martin Robinson.
- Swann, Dennis [1979] *Competition and Consumer Protection*, Penguin.

UNCTAD [2001] *Consumer Protection, Competition, Competitiveness and Development*, TD/B/COM.1/EM.17/3 (20 August). Available at <<http://www.unctad.org/en/docs/c1em17d3.en.pdf>> (visited March 25, 2007).

Vives, Xavier [2001] “Competition in the Changing World of Banking,” *Oxford Review of Economic Policy*, 17(4), pp. 535-547.

Whish, Richard [2005] *Competition Law*, 5th ed., Oxford University Press.

World Bank and IMF [2005] *Financial Sector Assessment: A Handbook*.

[参照法令]

〈日本〉

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）

銀行法（昭和 56 年法律第 59 号）

金融機関の合併及び転換に関する法律（昭和 43 年法律第 86 号）

金融制度及び証券取引制度の改革の為の関係法令の整備等に関する法律（平成 4 年法律第 87 号）。

金融機能の再生のための緊急措置に関する法律（平成 10 年法律第 132 号）。

金融再生委員会設置法（平成 10 年法律第 130 号）。

金融再生委員会設置法の施行に伴う関連法律の整備に関する法律（平成 10 年法律第 131 号）。

債権管理回収業に関する特別措置法（平成 10 年法律第 126 号）。

金融機関等が有する根抵当権により担保される債権の譲渡の円滑化のための臨時措置に関する法律（平成 10 年法律第 127 号）。

競売手続の円滑化を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 10 年法律第 128 号）。

特定競売手続における現況調査及び評価等の特例に関する臨時措置法（平成 16 年法律第 152 号）。

預金保険法の一部を改正する法律（平成 10 年法律第 4 号）。

外国為替及び外国貿易管理法（平成 10 年法律第 59 号）。

証券取引法（昭和 23 年法律第 25 号）。

商法（平成 5 年法律 52 号）。

金融庁組織規則（1998 年総理府令 81 号）

〈アメリカ〉

Glass-Steagall Act of 1933.

Bank Merger Act of 1966.

連邦預金保険公社改善法 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991
(FDICIA) 12 USCA 1831p-1)

12 USC ss1831o, 4401-4405.

Financial Services Modernization Act in October 1999 (H.R. 665 of the 106th Session
IH)(Gramm-Leach-Bliley Act of 1999).

〈イギリス〉

Enterprise Act 2002.

〈EU〉

Treaty establishing the European Economic Community (1957, Treaty of Rome).

Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to
the taking up and pursuit of the business of credit institutions.

[参照判例]

United States v Philadelphia National Bank, 374 US 321 (1963).

Zuechner v Bayerische Vereinsbank (ECJ) OJ172/80 (14 July 1981).

(このページは白紙です)

第2章

アジアの金融法制

—金融自由化の新たな局面へ—

今泉 慎也

はじめに

本書が示すように、多くのアジア諸国において金融セクターにおける競争的環境を確保・促進するための制度整備が進んでいる。一般に競争的環境を確保するためには、市場機構が機能するための諸規制を緩和・撤廃し、均一な競争条件（a level playing field）を確保する一方で、市場の失敗を是正し、あるいは市場機能を補完するための広い意味でのセイフティーネットを整備していくことが必要である。前者の競争促進的な政策・措置としては、金融業に関する諸規制（たとえば、参入規制、外資規制、業際規制など）の見直し・撤廃のほか、アジア諸国でも近年制定が進んだ独占禁止法ないしは競争法の金融セクターへの適用可能性が検討されなければならない（本書第5章参照）。他方、金融セクターにおけるセイフティーネットとしては、金融機関に対するプルーデンシャル規制・監督のほか、中央銀行の最後の貸し手（lender of last resort）機能など経営危機にある金融機関への救済措置、破綻金融機関の迅速な処理、預金保険などの消費者保護などがある。

これらの競争政策やセイフティーネットに係る理論的問題や制度設計の課題については他章に委ね、本章では、本書第 部で行う国別の分析結果をもとに、アジア諸国における金融セクターの概況や金融法制改革の輪郭を示そうとするものである。本書が対象とするのは、中国、韓国、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム、インドの8カ国である。金融セクターの状況、改革の進展度合い、情報・資料等へのアクセスの違いから、国によって濃淡はあるものの上記の諸事項を共通の調査項目としている。

まず第1節では、アジア諸国の金融業の特徴を概観した後、各国において、1990年代以降に開始された各国の自由化・規制緩和が、1997年のアジア経済危機後の金融セクターの立直しの時期を超えて、現在は中長期的な金融セクター改革に向かいつつあることを示す。さらに、それらの改革のなかで、競争法制を含む競争的環境の整備が目指されている一方で(第2節)、金融セクターの競争力強化などを目的に金融機関の合併・統合政策が進められていることを抽出する(第3節)、金融規制・監督の変化の方向性(第4節)、預金保険を含む消費者保護の枠組み(第5節)について検討を行った後、最後に、本書で十分に検討されなかった点について今後の課題を示して、本章のまとめとする(第6節)。

第1節 アジア金融業の概況

1. アジア金融業の概況

表1は、主要国の金融市場の構造とその変化をみたものである。アジア諸国においても資本市場の整備が進められてきたが、その規模はなお小さく、銀行貸出などの間接金融が企業金融において大きな比重を占めている。他方、資本市場の規模がまだ小さい国が多いが、その成長は顕著である。資本市場の整備が始まる時期は国によって異なるが、おおむね1990年代がその拡大期と言えよう。また、ADB、ASEAN等が1998年以降取組んできたアジア債券市場の育成が少しずつながら進んでいることもうかがわせる(Sheng & Teng [2007])。

1997年の経済危機は、その直接の影響を受けた韓国、インドネシア、タイの3カ国はもちろんのこと、他のアジア諸国にも深い影響を与えた。2000年以降に各国経済の回復傾向は顕著となっている。金融仲介の中心的な役割を担っている銀行業でも景気の回復に伴い、その資産・貸出の拡大が見られる。

対象国の金融セクター改革の展開には、次のように整理することができるだろう。

第一に、1990年代に入る頃からすべての対象国において、何らかの形で金融セクターの自由化・規制緩和が着手され、そのための制度改革が行われたことが確認できる。初期条件や開発政策の違いから、各国の金融セクターの状況は大きく異なっているが、国際標準への準拠などその改革の方向性には共通する部分も多い。その背景には、金融のグローバル化が1990年代以降、より顕著になったほか、80年代後半以降の高成長を経験し、各国に自由化・規制緩和を進める余力が生まれたほか、先進国や国際機関による自由

化圧力が高まったことがある。とくに開発途上国の経済運営に影響を与えてきた世銀・IMFなど国際金融機関の政策思想が、いわゆるワシントン・コンセンサスと言われる政策群に収斂してきたこともその背景にあるだろう¹。

第二に、1997年以降のアジア金融・経済危機が、さらに各国の金融セクター改革を促す要因となったことである。危機の影響を強く受けた韓国、インドネシア、タイにおいては、多くの金融機関が経営危機・破綻に陥り、公的資金の注入や外資による救済・買収を通じた金融セクターの再編が大きく進んだ。また、これら諸国は、IMFの緊急融資を受け、その政策上のコンディショナリティとして、金融セクターを含む広い範囲の制度改革を進めた。他方、危機の直接の影響が少なかった他のアジア諸国においても、金融セクターの制度改革の必要性が認識され、さらなる改革が進められた。

第三に、対象国のすべてにおいて、経済危機から2000年代初頭の金融セクターの立直しの段階を終え、中長期的な金融セクター改革が進められつつあることである。これは、本調査によって浮かび上がってきた点である。後述するように、各国の近年の改革において、その課題や方向性についてはいくつかの共通項を見いだすことが可能である。

表1 金融市場の構造（対GDP比：1995・2005年）

| | 銀行預金 | | 株式市場 | | 債券市場 | | 保険 | |
|--------|--------------------|-------|-------------------|-------|------|------|-------------------|------|
| | 1990 | 2005 | 1990 | 2005 | 1990 | 2005 | 1990 | 2005 |
| 中国 | 75.6 | 177.8 | 2.4 ^{*1} | 32.0 | 8.5 | 25.6 | 0.8 | 2.7 |
| 韓国 | 32.6 | 68.8 | 48.2 | 72.9 | 34.1 | 78.1 | 11.0 | 10.5 |
| インドネシア | 29.8 | 36.2 | 4.4 | 27.1 | 0.4 | 19.0 | 0.9 | 1.5 |
| マレーシア | 52.1 | 93.5 | 100.7 | 143.6 | 69.8 | 90.4 | 3.0 | 3.7 |
| フィリピン | 24.1 | 45.8 | 20.6 | 35.3 | 22.1 | 38.8 | 2.0 | 1.5 |
| シンガポール | 74.3 | 102.3 | 95.8 | 163.4 | 27.8 | 58.0 | 3.0 | 8.8 |
| タイ | 56.8 | 78.7 | 29.2 | 68.0 | 9.7 | 41.1 | 1.7 | 3.6 |
| ベトナム | 10.9 ^{*2} | 38.7 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 0.5 ^{*3} | 1.6 |
| インド | 31.4 | 52.2 | 10.4 | 60.1 | 19.9 | 33.8 | 1.5 | 3.2 |

（注） *1: 1992年、*2: 1996年、*3: 1995年。

（出所） Sheng & Kwek [2007: 10]表4を修正。

¹ 国際基準については、本書第1章第2節参照。なお、ワシントン・コンセンサスとそれが開発途上国の経済法制改革に与える影響について考察するものとして、佐藤 [2007]参照。

2 . 1990 年代の金融自由化と経済危機

1997 年以降のアジア経済危機の原因については、国によってその主たる原因も異なるが、各国において自由化の進展に見合った金融規制の枠組みが確立されなかった点を指摘する論者は多い。

IMF・世銀の支援のもとで遂行された金融危機への対応とその下で進められた金融セクターの改革については、本書第 6 章で検討されるので、ここでは危機の影響を受けた 3 国でどのような対応が行われたか、みてみよう。

第一に、いずれの国においても、経営破綻した金融機関の救済・整理やその不良債権処理のための枠組みの整備がまず喫緊の課題となった。インドネシアでは、1998 年 11 月の改正銀行法にもとづき、インドネシア金融再建庁 (IBRA) が設置された。タイにおいては、破綻した金融機関の資産の売却等を進めるため、金融機関再建庁 (FRA)、不良資産の受け皿として資産管理公社 (AMC) が設置された。また、1985 年創設の金融機関開発基金 (FIDF) を通じた公的資金の注入が行われた。インドネシア、タイでは、不良債権処理を進めるため倒産法制改革を進める一方で、それぞれの中銀が主導して私的整理の枠組みが作られた。ただし、それらの決定には強制力がないことから、それを通じた不良債権処理には限界があった。タイでは、2001 年になって上記の AMC とは別に、タイ資産管理公社 (TAMC) を新設し、不良債権処理に梃子入れしなければならなかった。韓国においても、下位の銀行を上位の銀行に強制的に合併させる方針がとられ、下位行の不良資産については資産管理公社 (KAMCO) によって処理された。

第二に、自己資本不足に陥った金融機関の支援は、公的資金だけでは不十分であり、外資による救済・買収が必要とされた。そのため、外資規制の緩和が進んだ。インドネシアでは改正銀行法にもとづき、金融機関の外資系企業による保有が認められた。それまでの銀行法は、外資による銀行株式保有を 49% までしか認めていなかったが、新銀行法は外資の銀行株式保有を 99% まで認めた。タイにおいても外資による商業銀行の買収・出資が進んだ。タイの商業銀行法上、銀行株式の 4 分の 3 以上はタイ国籍を有する者が保有しなければならないと定めている。しかし、1997 年改正によって例外規定が盛込まれ、業務改善等の必要がある場合は中央銀行 (BOT) の助言にもとづき、財務大臣がこの規定からの除外を認めることが可能とされた。韓国においても、外国人投資家に対する銀行株保有規制を緩和し、外資の積極活用が図られた。従来、外国人による企業の株主株式取得限度は 33.3% とされていたが、主要な商業銀行において外資が 50% を超え、役員の手入れも増加した。

第三に、実効的な規制・監督体系の欠如、規制順守が不十分であったと考えられ、監督機構の再構築やプルーデンシャル規制の強化²が行われた。インドネシア、韓国では、監督機関の独立性の重要性が再認識され、政治的な影響力から分離するための制度改革が進んだ³。インドネシアでは、1998年改正銀行法によって、銀行の免許付与・取消、銀行監督はすべて中銀の権限とされたほか、1999年中央銀行法によって中銀の独立性が強化された。しかし、総裁の解任に関する規定がない、といった独立性の強さが問題となり、2004年改正で中銀監督のための委員会の設置、国会・政府への報告義務などが盛り込まれた。

他方、プルーデンシャル規制の強化としては、バーゼル合意に沿った自己資本比率規制の厳格化、大口融資に対する規制の強化などが行われた。危機の原因として、アジアにおける縁故主義（nepotism）や関連者取引（connected lending）が問題視されたことが背景にある。そこで、融資限度額の法定や、金融機関に対して関連企業・個人に対する融資限度額の明確化が求めた。韓国では財閥（チェボル）への経済力の集中が問題視され、とくにグループ企業への融資の集中が危機を早めたと考えられた。関連会社への融資を見直すため、2000年1月以降、大株主や関連会社に対する貸出は総資本の15%が上限とされた。また、相互保証も2000年3月以降排除され、財閥内の保証も撤廃された。インドネシアでもグループ内の関連企業に対する融資が広く行われたため、2001年末までに非関連企業に対する融資は総資本の30%、関連企業に対する融資は総資本の10%に設定された。

以上のように、経済危機以降の制度改革では、金融制度の健全性回復、そして監督機構の再構築に焦点があった。経済危機の直接の影響を受けた3国だけでなく、他のアジア諸国においても、同様の改革が進められた。

3．金融自由化の新たな局面へ

近年の金融法制改革において特徴的な動きとして、まず着目したいのは、対象国の多くで金融セクター改革を目的とする何らかのマスタープランの策定が行われていることである。もちろん開発途上国においては、これまでも経済開発計画などのかたちで政策パッケージが示されることが多いし、金融分野においても、たとえば1990年代以降の自由化期において、マスタープラン、5カ年計画などの名称の計画が数多く策定されてきた。しかし、2000年以降の中長期的な金融セクターについて青写真が再検討され、具体的な政策パッケージが各国で実施されていること、そしてその政策意図や採用する手法においてかなりの

² 第6章第1節参照。

³ タイでは、中銀（BOT）法の改正が議論されているが、まだ成立していない。

共通性をみいだすことができる点は注目していく必要があるだろう。たとえば、対象国において現在進められている計画として表2のようなものがある。

金融セクターにおける抜本的な制度改革とそのためマスタープラン作りは、カナダ、オーストラリアなどいくつかの先進国でも1990年代半ばから行われてきた。マスタープランは政府の金融セクターに対する取組みを明確にし、規制体系の見直しや規制緩和など改革の方向性を示すものである。また、対外的に政府の金融改革に対する意気込みをアピールする効果もある。

マスタープランには、銀行部門だけでなく、資本市場や保険などの分野も含まれる場合と、部門ごとにマスタープラン等をまとめる例がある。ここでは銀行部門を中心にマスタープランの特徴を見てみよう。

第一に、内容的には金融セクターに国際標準を適用し、市場基盤（制度インフラ）を整備し、個々の金融機関や金融システム全体におけるプルーデンシャルな規制水準の上げを目標にしている。マスタープランの中心は市場開放に向けた行動計画、そしてそれに伴う金融セクターの競争力の向上のための施策といった側面が強い。

第二に、国有銀行は、アジア諸国においてなお大きなプレゼンスを占めており、その改革がマスタープランで強調されている国もある（インド、ベトナム等）。インドでは国有銀行の健全性の向上と民間銀行との競争環境を同等にすることが挙げられる。

第三に、アジア諸国のマスタープランには、農村部への金融サービスの提供など開発政策ないしは社会的目標のために、金融セクターの役割を強調するものもある（インド、タイ）。これは、マイクロファイナンスに対する近年の関心の高まりを反映している。

表2 金融セクターに関するマスタープラン

| | |
|--------|---|
| インドネシア | 金融セクター・アーキテクチャ（API）（2004） 資本市場発展マスタープラン |
| マレーシア | 金融マスタープラン（2001） |
| タイ | 金融セクターマスタープラン（2004） 保険業マスタープラン（2006）、資本市場マスタープラン（2006） |
| インド | ナラシムハム委員会報告（1998）、Road map for presence of foreign banks in India（2005） |
| ベトナム | 金融改革ビジョン（2006） |

（注）（ ）内は採択年。

（出所）筆者作成。

表3 マスタープランの主な項目

| | 銀行監督 | | | | 市場基盤（制度インフラ）整備 | | | | 競争政策関連 | | | | | |
|--------|---------|---------|-------|---------------|----------------|------------|--------------|--------------|-----------|---------------------|---------|-------------------|------------|--------|
| | 銀行免許の発行 | 支店開設の許可 | 銀行の統合 | 金融商品の認可に関する指針 | 情報開示制度の充実 | 金融コングリット監督 | リスク管理の向上を求める | Basel II の導入 | 早期是正措置の導入 | One presence policy | 決済制度の整備 | ATM ネットワークへの接続の拡大 | 消費者保護の制度設計 | 税制の見直し |
| インドネシア | | | | | | | | | | | | | | |
| マレーシア | | | | | | | | | | | | | | |
| タイ | | | | | | | | | | | | | | |
| インド | | | | | | | | | | | | | | |
| ベトナム | | | | | | | | | | | | | | |

（出所）筆者作成。

以下では、マスタープランなどによって示されている金融セクター改革の特徴を、金融セクターにおける競争的環境の整備、地場の金融機関の競争力強化の二つの観点から整理してみよう。具体的な施策において両者は密接に結びついていることが多いが、概念的には区別してその意義と特徴を検討することが有益である。

第2節 競争的環境の整備

1. 均一な競争条件 (a level playing field)

対象国のマスタープランや他の政策文書において、均一の競争条件 (a level playing field) の創出が重要なキーワードとなっている。そこでの課題は、金融機関の間で規制環境の差異を縮減・撤廃することである。これは、いくつかのレベル (ないしは関連市場) に分けて考えることができる。

第一は、銀行、保険、証券といった業際規制の縮減・廃止である。これは、情報通信技術や金融商品の多様化・複雑化の結果、業態による規制の差異が実効性を失ったことがもっとも大きく影響している。銀行、保険、証券といった業態を区別しないユニバーサル・バンキングをすでに認めているのはフィリピンのみである。そのほかの国においては、たとえば商業銀行等に保険商品の仲介、証券仲介など証券業務を認める範囲を拡大するなどの規制緩和措置が進みつつある。業際規制を抜本的に見直す試みとしては、韓国では銀行、証券、金融を統合する金融統合案が提案され、それに先行して資本市場分野の統合を行う金融投資業法案が現在国会にて審議中である。

第二に、銀行部門内において多様な種類の銀行が認められる場合、それぞれの銀行の規制環境の差異の見直しである。具体的には、銀行間での業務範囲、店舗規制などが対象となる。また、全国的な銀行と地方銀行などの役割ないしは棲み分けの整理も行われている。たとえば、タイにおいて、商業銀行の業務範囲を漸進的に拡大する一方、金融会社、住宅金融会社 (クレディ・フォンシェ会社) などの業態を将来的に廃止し、商業銀行に一本化する方向が示されているのはこの一例である。

第三に、GATS など国際約束との関係において、外資と国内金融機関との規制環境の差異の解消、第四に、国有銀行と民間銀行との規制環境の差異についての見直しも進展したが、これらの点については項を改めて検討しよう。

2. 外資規制

一般に、金融業への外資参入に対しては、消極的な立場をとる国が多く、先進国でも外資参入規制を残す国がある。対象国のすべてが外資の金融業への参入に消極的な立場をとり、外資についてその業務範囲等を制限する立場をとっていた。しかし、金融業が GATS によるサービス貿易自由化の対象となったほか、FTA・EPA 交渉において金融セクターも対象となっている。また、経済危機後の金融再編のなかで、地場の金融機関の外資による買収・救済を受け入れるために、規制緩和が進展したという実態がある。

外資規制は、現地法人たる銀行等の金融機関に外資の出資を認めるか、とくに子会社たる銀行等の設立を認めるかどうか。外国銀行の支店や子会社について業務範囲等にどのような規制を設けるか、といった点が問題になる⁴。

対象国のすべてにおいて、外資による子会社の設立がすでに認められている。タイでは、商業銀行法上はなお外資を原則 25%未滿とする規定は残っているが、危機後、外資参入が進んだことから、2004 年以降、95%以上の出資を条件とした現地法人の設立を促す方針をとっている。外資子会社については現地資本の銀行と同様の業務が認められている。

なお、外資に対する現地子会社の設立を積極的に奨励する政策がいくつかの国で見られる。その理由としては、外銀支店よりも現地法人の方が監督が容易であること、クロスボーダーの金融機関の破綻に対して、現地の債権者・預金者のために資産を確保し得ること、がある。外資としては、現地法人化は外銀支店では認められていない業務を行うことを可能とし、さらには当該国におけるコミットメントの強さをアピールするという面もある。ただし、企業統治に対する関心から、支配株主等の責任を強化する法改正⁵等が行われており、子会社の活動について親会社が責任を問われる法的リスクがあることも留意されるべきであろう⁶。

外資に対する支店（店舗）規制を残す国もあるが、経営戦略のなかで店舗自体の持つ意義が変わりつつあり、店舗規制も見直されつつある。第一に、ATM 網へのアクセス、郵便局等のノン・バンクとの提携などを通じて、支店以外の形で拠点を確保することが可能となっていること。第二に、地場銀行の買収などを通じて、既存の支店網を手に入れる可能性が拡大し、実際にそうした事例が増えていること。第三に、海外からの資金調達が可能

⁴ 外資規制に関する理論的考察については、本書第 4 章参照。

⁵ 東アジア諸国の企業統治改革について、今泉・安倍 [2005]参照。

⁶ 中国においては、国有企業が親会社への債務保証などで多額の損失を被る事例が生じたことから、2005 年会社法は、株主の権利濫用の禁止（20 条）や支配株主や実質支配者等の地位濫用の禁止（21 条）を新設した（射手矢・布井・周 [2006: 23-24]）。

である場合、支店の役割として預金獲得の重要性は低いことなどが考えられる。

3. 国有銀行

各国の金融セクターの分析のなかで鮮明になってきたのは、いくつかの国では国有商業銀行の数が多く、さらに、その市場におけるシェアが少ないことである。国有銀行と民間金融機関との関係をどう捉えるかは、競争的環境の整備という観点からは重要な論点となり得る。国有商業銀行は、政府の後ろ盾があるという意味においてより信用されるとい側面があるほか、民営化された後も、それ以前の法的または事実上の優位な地位をなお保持している場合もある。インドにおいては、競争環境を同等にすることが示されているが、各国がこの点についてどのような立場をとっているか必ずしも明確ではないように見える。むしろ、各国における議論は、国有銀行のガバナンス問題、政府保有株式の放出（民有化）、不良債権処理⁷といった問題に焦点が置かれている⁸。

アジア諸国において国有商業銀行が多い理由としては、たとえば、次の二つがある。第一は、社会主義諸国（中国、ベトナム）においては、銀行の国有化が行われ、単一の銀行（モノバンク）または少数の国有銀行へと再編された。また、社会主義的な経済政策をとったことのある国（インド、インドネシア）においても、同様に銀行の国有化が行われたことがあり、国有銀行が銀行セクターにおいて大きな比重をしめてきた。それらの国有銀行は、商業銀行的な業務を行うほか、開発政策のための資金供給など政策目的のための役割を果たしていた。市場化ないしは金融自由化の進展に伴い、国有銀行の民営化が課題となり、民営化が進めている。たとえば、中国の金融制度改革では、政策金融機能を果たす政策銀行（4行）と、商業銀行機能を果たす5大国有商業銀行とに分離し、後者の上場・民有化を進めてきた。同様の改革はベトナムでも進められている。しかし、民営化後も政府がなお高い比率の株式を保有している場合が多い。これら銀行につき上場や保有株式の売却等の計画があっても、景気や株式市場の状況から政府が保有株式の放出を見合わせている場合、政府が何らかの影響力の維持をねらって一定程度の株式保有を維持しようとするものがある。インドでは、政権交代から国有商業銀行の社会的役割を重視する立場が強まり、政府持株の放出を見直す動きがある。また、インド、インドネシアでも国有銀行は開発政策あるいは社会政策の実現のための手段として長らく位置づけられてきた。ただし、

⁷ インドネシアの国有商業銀行の不良資産が進まない理由として、不良資産が国有財産と位置づけられ、その処分が制約されることがある。

⁸ 国有商業銀行については、本書第7章参照。

たとえばインドネシアでは、かつて開発の担い手とされていた国有銀行の民営化が進み、その業務はすでに他の商業銀行と変わらないものとなっている。

国有商業銀行がアジアで多い第二の理由は、金融危機や経営破綻などに際して、政府が公的資金による救済、国有化措置などを講じた結果、政府が株式保有を行っているものである。これについては、政府が何らかの理由から長期保有を選択する場合と、単に売却を見合わせている場合（国内に適当な買い手がなく、外資しか買い手がいない）がある⁹。また、ブリッジバンクとして、破綻金融機関の救済や資産・債務の受け皿として機能することがある。たとえば、タイのクルンタイ銀行はタイで預金高二位の商業銀行であり上場会社であるが、政府の金融機関再建基金（Financial Institutions Development Fund: FIDF）がその50%弱を保有する国有商業銀行である。同銀行は、経済危機の際には、経営破綻した金融機関との合併先として、資産の受け皿として重要な役割を果たした。

4．競争法の金融セクターへの適用可能性

金融セクターにおける競争的環境の整備状況をみる場合に、上述のような規制緩和などの動きとならんで、競争法の金融セクターへの適用可能性が新たな論点となっている。アジアにおいて、日本、さらに韓国、台湾などにおいて競争法制の整備が先行してきたが、1990年代末からアジア諸国でも競争法制を制定する国が増え、競争委員会などの名称の機関の創設が進んでいる（表4参照）。金融セクターにおける競争的環境の整備を考える場合、競争法制の金融セクターへの適用可能性が論点となり得る。詳細な検討は、本書第5章で行われるので、ここではごく簡単に各国の競争法制の整備状況と金融セクターとの関係について整理しておこう。

第一に留意すべき点は、経済危機後の国際機関による制度改革支援、WTO加盟、FTA交渉といった対外的な要因が、各国における競争法の適用の一つの契機となっていることである。インドネシア、タイにおいては金融危機後に競争法が制定されたほか¹⁰、シンガポールではアメリカとのFTA締結において、競争法の適用が求められたという。しかし、競争委員会の委員として大臣などを含まれていたり、事務局が省庁のもとにおかれていたりするなど、独立性などの点で制度設計に課題を残す場合が少なくない（たとえば、タイ、ベトナム）。その意味で、国際標準への準拠が標榜されていても、詳細な制度設計が十分に

⁹ たとえば、株式市場が低迷しているため、売却益が期待できない場合や、国有商業銀行の資産が大きい場合、政府保有株式の放出が株式市場に大きな影響を与える場合がある。

¹⁰ ただし、法律の内容に対するIMFの影響力は、コンデョショナリティとして明記されていたインドネシアでは強かったが、国内での起草がすでに進んでいたタイでは少なかった。

検討されず、あるいは国内の政治状況でその内容が後退するといったことがあると考えられる（栗田 [2007]）。また、競争当局が成立からまだ間もない国も多く、競争法の運用・実施のための体制作りや実施に必要なガイドラインなど基準作りがまだその途上にある。

第二に、対象国の競争法制において法文で金融業を明確に適用除外している国はなく、タイなど金融業が対象とされることを明確にしている例もある。しかし、多くの国においては、規制業種である金融業への競争法の適用をどのように考えるか、その適用が金融業にどれだけの影響を与えるのか、といった点についてまだ十分に検討されておらず、明確とはなっていない。競争法制の実施について長い経験がある韓国においては、金融や通信など規制業種への独禁法の適用について議論があるが、具体的に金融業が関係する事例はまだ少ない。競争法の制定からまだ日の浅い他のアジア諸国においては、金融業が関わる事例もごくわずかであり、今後の運用・実行を待たなければならない。

第三に、後述するように、アジア諸国において金融機関の合併・統合が強く打ち出されていることから、合併規制が一つの焦点となり得るだろう。金融機関に限らず、合併規制の具体化がまだ準備段階にある国が多い。たとえば、タイでは、合併規制に関するガイドラインについて、一般事業会社と金融機関について分ける方針があるというが、まだガイドライン作りは完了していない。

以上のように、競争法制の金融セクターへの影響やその広がりについて、現段階で判断することは難しい。競争法や他の法規による不公正な取引の規制なども金融機関ないしは金融取引に影響する可能性が高いが、今回の調査で深めることが必要であろう。

表4 競争法の制定状況

| 国 | 競争法 | 競争当局/関係機関 |
|--------|------------------------------------|-----------------------|
| 中国 | 1993年反不正当竞争法 (独禁法は制定過程) | 国家工商行政管理局(商務部) |
| 韓国 | 1980年独占規制及び公正取引法 | 公正取引委員会 |
| インドネシア | 1999年独占禁止及び公正競争法 | 事業競争監視委員会 |
| マレーシア | (検討中) | [国内取引消費者問題省] |
| フィリピン | (検討中) | [通商産業省] |
| シンガポール | 2004年競争法 | 競争委員会 |
| タイ | 1999年取引競争法(但し、1979年価格統制・独占防止法があった) | 取引競争委員会 (商務省国内取引局) |
| ベトナム | 2004年競争法 | 競争管理庁・競争評議会(商業省) |
| インド | 2002年競争法(主な条項の実施は段階的に実施予定) | インド競争委員会 |

(注) ()内は事務局。

(出所) 栗田 [2007]の表に加筆。

5. 企業グループ

金融機関を含む企業グループをどのように取り扱うかは、競争法上、または金融監督上、重要な論点となり得る。いくつかの国では、金融機関が金融コングロマリットを構成している。さらに、金融機関がビジネス・グループに属し、その貸出がグループ企業に集中する場合も見られた。ただし、金融機関がグループ内で支配的な位置にあるかどうか、国によって異なる。事業会社の傘下に銀行が属している場合や、さらには創業者一族などファミリーがグループ全体に影響力を及ぼしている場合もある¹¹。

他方、経済危機によるグループの解体あるいは衰退、金融機関の所有者の交代、自由化による競争拡大とそれに伴う棲み分けの解消が進み、従来のグループの枠を超えた貸出先の開拓やリスク評価にもとづいた貸出などビジネスモデルの変更を迫られている金融機関も少なくない¹²。

第3節 金融機関の合併政策と競争力強化

1. 経営基盤の強化策としての金融機関の合併

地場の金融機関の競争力強化のため、金融機関の合併の促進は、対象国すべてにおいて何からの形で採用されている。その目的としては、経営基盤の安定化、規模の経済による経営の効率化などのほか、経営基盤の弱い金融機関の退出を円滑に進める面もある。また、外資との競争の増大は、統合による競争力強化を促す重要な要因となっている。市場開放が進み、外資系金融機関の参入の増加をそのまま放置すれば、商品開発力、営業力、資本力、ネットワークといったリソースを多く持つ国際的に活躍する外資系機関との競争に、地場の金融機関が負けてしまうという危機感があると考えられる。

統合を促す手段としては、中銀が強いイニシアティブを発揮したマレーシアのように行政指導のほか、自己資本比率規制の強化も統合を促す効果がある。たとえば、インドネシアにおいては、1990年代からの自由化政策のもとで数多くの銀行が誕生し、経済危機による淘汰を経た現在もなお130余りの銀行が存在し、その健全性はまだ十分に達成できていない。近年の改革では、これら金融機関の健全性向上が特に強調され、自己資本比率等の

¹¹ アジアのファミリービジネスについては、末廣 [2007]参照。

¹² インドネシアでは、金融機関が貸出金利よりも利率が良い政府証券に投資する比重が高くなっているが、その背景には新たな貸出先の開拓が難しいことも関係しているようである。

規制の強化が行われており、その結果、銀行は 80 程度に集約されると推測されている。

また、近年の改革においては、一つのグループ内における銀行ないしは預金取扱機関を一つにすべき規制が導入される例がいくつかの国においてみられる。その重点は異なるものの、金融機関の統合を促すものとして興味深い。たとえば、インドネシアは銀行統合を進めていく上で、一人の所有者が複数の銀行を保有する場合は一つの銀行に統合し、効率性を高めることを目的にしている（One Presence Policy）。タイでは、同一グループ内で預金取扱金融機関を一つとすることを義務づけ、銀行の規模の経済を達成しようとしている（Single Presence Policy）¹³。

また、統合を促す優遇措置として、合併等に対する税負担の軽減や、合併後の業務範囲規制の緩和等がある。たとえば、タイにおいては、金融会社等の業態を整理するため、既存の金融会社等を統合した商業銀行への格上げを認める措置をとり、その結果、商業銀行の新規参入を増やしたという点において、競争促進的な効果をもつこともある。

外資との競争のなかで、地場の金融機関を確保したいという考えは、統合政策の一つの背景にある。その理由としては、社会的（中国、インド、ベトナム）、プルーデンシャル（シンガポール、マレーシア）な観点から地場の金融機関が市場の中心であった方が政策を遂行しやすいと考えられていることがある。

2．退出規制と破綻処理

経営が悪化し、あるいは経営破綻した金融機関の処理は、経済危機後の対応策として制度改革が進展した分野である。経済危機後にとられた措置について概観したように、公的資金投入などの措置を可能とする制度整備が進んだ。近年の改革では、後述する預金保険等の整備にその重点が移っている。ベトナムは、民間銀行に対し公的資金の投入という選択肢を提供せず、健全化が達成できない銀行については、銀行免許を取消し、閉鎖する方針を示している。

¹³ 趣旨は若干異なるが、インドにおいても外資系金融機関に対する規制の一つとして、外資系金融機関は支店もしくは現地法人の形態のいずれかによってのみ設置が認められる（One Mode Presence）。

第4節 金融規制・監督

1. 金融監督機関：分散型と統合型

アジア諸国の金融法制の改革において、規制・監督体制の再編や規制手法の変化も大きな課題となっている。

アジア諸国において銀行、保険、証券といった業態間の垣根がなくなるにつれて、それに応じた金融監督のあり方を模索する動きが強まっている。伝統的には、各国の中央銀行または財務省等の役所が銀行監督を担っている。また、資本市場については、アメリカの証券取引委員会(SEC)をモデルとした独立性の高い、証券監督機関の設置がとりわけ1990年代以降からアジア諸国においても進み、金融監督体制の一角として重要な位置を占めてきた。保険業については、中銀・財務省が管轄する国と商業省など他の省庁が監督する国もある。このように金融機関の監督が複数の機関に分散する監督体制をここでは仮に分散型と呼んでおこう。これに対して、他方、近年の改革の一つのモデルは、さまざまな金融業の監督を統合するイギリスの金融サービス機構(Financial Services Authority: FSA)であり、いくつかのアジア諸国ではFSA型の統合的な金融監督機関が設置され、あるいは予定されている。これを統合型と呼ぶことにしよう。FSAのような統合型の監督機関の例としては、シンガポール通貨庁(Monetary Authority of Singapore: MAS)や韓国金融監督委員会・金融監督院がある。韓国の場合、二重構造を残しており、両者を統合する考えも示されたことがあるが現在のところ実現していない。他方、同じ統合型でもマレーシアのように中銀にすべての金融機関の監督を統合するようなパターンもある。インドネシアでは、同様に金融監督機関を統合した金融サービス庁(OJK)を設置する計画が法制化されており、すでに証券市場を監督する資本市場監督庁(Bapepam)に保険業の監督を担当していた財務省の金融総局を統合した新たな資本市場監督庁(Bapepam-LK)が2006年に誕生した。さらに、中央銀行であるインドネシア銀行(BI)の銀行監督機能との統合が予定されているが、性格が異なる組織の合併にはなお調整が必要なようである。

分散型のシステムとしては、タイ、フィリピン、インドがある。タイでは、SEC、中銀(BOT)、商業省保険局の三つに分かれている。統合型の組織の設置には中銀は消極的であるが、金融監督機関の独立性の強化を進めようとしている。現在準備されている法律案では、保険業監督のための独立の組織として、保険委員会を設置することや、銀行等の監督について中銀の独立性を強化する方針である。フィリピンは、ユニバーサル・バンキング制を認めているが、金融監督は中銀、SEC、保険委員会による業態別の監督制度をとって

いる。このため、ユニバーサル・バンキングを認められた金融機関が複数の当局から監督されるとというのが実態である。中国は、人民銀行に一元化されていた金融監督機能を、むしろ業態別に三つの監督委員会に分離した。

上述のように、金融監督機関の統合が必要とされる背景には、それぞれの業態の垣根が低くなり、コングロマリット化が進むなかで、業態別の規制の実効性が失われつつあることがある。このため、分散型のシステムをとる国においても、そうした監督機関間の連携・情報共有を強化するための委員会等を設置し、あるいは今後予定している国が多い。

2．地方政府との関係

アジア諸国の金融監督をみていくときに、留意すべき点として、地方政府との関係がある。連邦制をとっている国や、地方分権化などを背景に地方政府が中央とは異なる規制や税金を課す場合が少なくない。たとえば、中国では省など地方政府の権限は強く、中央政府とは異なる規制を課す事例がみられるという。地方レベルで監督を予定している金融機関も存在する。中国は地方の信用組合は省レベルで監督される。インドにおいて協同組合銀行は州レベルで認可、監督される（預金保険は国家レベルで提供）。いずれも機関数は多く、各機関の資産規模は小さいが、国民の大半にサービスを提供する社会的な役割は大きい。しかし、州レベルで行われる監督が適当でないケースも多く、インドでは預金保険の対象となる金融機関の大半は小規模の協同組合である。システムック・リスクはないけれども、州レベルで監督される金融機関の健全性は劣ることが多い。

また、地方政府が金融業に深く利害関係を有する場合もある。同じく中国では、証券会社などの金融機関に地方政府が出資を行っており、監督者としての立場と所有者としての立場との利益相反も見られる。これは国有銀行についてもほぼ同様の問題が生じている¹⁴。

3．規制手法の変化

各国において規制手法の見直しを促す契機となっているのは、バーゼル銀行監督委員会

¹⁴ OECD がまとめた『国有企業に関するコーポレート・ガバナンス原則』（OECD [2005]）においては、監督者と所有者としての国家の役割が明確に分けられるべきことが提言されている。また、アジア・コーポレート・ガバナンス・ラウンドテーブルのワーキング・グループがまとめた『アジアにおける銀行のコーポレート・ガバナンスに関する政策ブリーフ』（OECD [2006]）においても、政府は、国有銀行の政策的目的を定めた後は、銀行の自律性を尊重し、日常的な業務に介入すべきでないとする。

(以下、バーゼル委員会)が公表した Basel II である。本来、バーゼル委員会の参加国ではないアジア諸国は、直接にその適用を受諾すべき何ら義務を負っているわけではないが、実際には、1990 年代以降、バーゼル合意に沿った自己資本比率規制を導入した国が多い。しかし、アジア金融危機の発生が示すように、危機前の自己資本比率規制の適用が実効的であったかどうかは疑わしいと言わざるを得ない。危機後、各国ともにプルーデンシャル規制を強化し、銀行の健全性を改善するため、バーゼル合意が重要な指針を提供してきた。

Basel II に対しては、アジア諸国の多くが、その適用に積極的な姿勢を示している。対象国すべてにおいて、Basel II を適用する計画がある。Basel II のメリットを最大限に得るためには、Basel II に定める諸アプローチのなかでその国にとって適当なアプローチを取る必要がある。Basel II 適用には多大なコストとデータが必要である(第 6 章第 1 節参照)¹⁵。このため、各国は Basel II のより基本的なアプローチから適用を開始し、発展的アプローチについては段階的な適用を進めることを表明している国が多い。また、各国の金融セクターあるいは個々の金融機関についての信認を確保する上で、Basel II 導入に向けた取組み自体がもつアナウンスメント効果も高いであろう。

インドネシアは Basel II をマスタープランの中で重視し、Basel II の基準達成が出来ない銀行は合併・統合を強いる事を意図している。韓国の 1999 年の改正銀行法は、健全性の基準としての自己資本比率の算出方法を「BIS 基準」、すなわち Basel II を適用すると定められている。マレーシア、タイは 2008 年までに Basel II を導入するための準備を進めている。マレーシア中銀は 2003 年から各銀行の検査を行い、そのリスク管理体制の評価を行ってきた。フィリピンは Basel II に従った会計監査報告を求めることで情報開示を充実させる予定である。中国は、Basel II の要素を選択的に導入するアプローチを表明している。また、ベトナムは Basel II そのものを適用するのではなく、考え方を導入するという中国に類似するアプローチを取っている。

各国とも、自国の金融制度改革の目的や発達段階に合わせて選択的に Basel II を適用することが最も望ましいと考えられる。Basel II の適用部分が増えるほど、行政指導の役割を

¹⁵ Basel II の適用が監督手法に及ぼす影響は大きい。本書第 6 章第 1 節で論じられるように、Basel II は金融機関にリスク管理能力の向上を求め、市場規律が規制に適用されることを想定する。また、金融機関の内部統制制度やリスク管理システムの評価を行うことができるような銀行監督の高度化が求められている。Basel II の導入は、市場規律が規制の主要な柱となることを認識すること、そしてリスクに従った監督を行うことが目指されているのである。また、行政指導といった裁量的な監督が減少し、より透明性の高い規制体系が基礎となる。他方、このアプローチを適用することの便益は非常に限定的であり、バーゼル合意を適用し続けたとしてもコスト面の利益は少ないであろう。なお、行政裁量については、本章第 6 章第 5 節も参照。

見直すことも必要となっている。

アジア諸国では、Basel II 以外にも国際的な規制手法の国際的な変化の動きを取り入れる動きを強めている。たとえば、業態間の差異が少なくっていることとも関係して、金融機関のグループとして、それを規制対象としようとする連結規制（Consolidation Supervision）がいくつかの国でも打ち出されている。

第 5 節 消費者保護と預金保険

1. アジア諸国における消費者保護

本書による調査のもう一つの柱が消費者保護である。消費者保護は、さまざまな市場の失敗に起因する問題であり、競争的環境の整備を進めるためには、同時にそのセイフティネットとして、消費者保護のための制度整備が不可欠な課題となる。

経済活動や取引について何らかの規制を行おうとする法律は、消費者ないしは国民の生命、健康、財産、取引の安全などを保護することを明示的または黙示的な目的としている。したがって、消費者ということばを用いていなくとも、このような立法は消費者保護法（ないしは消費者法）の一部であるといえることができる。この広い意味における消費者立法の歴史はきわめて古く、各国の近代化期あるいは植民地期にも遡ることができるだろう。しかし、運動としての消費者保護がアジアで注目されるようになるのは、国際的な消費者保護運動の働きかけを受けて、各国に消費者団体などが設立する 1970 年代以降のことである（松本 [2002]）。

アジア諸国における消費者保護の進展の一つの指標としては、消費者保護法などの名称をもつ包括的な消費者保護立法の制定状況を見るのが有益である（表 5 参照）。これらの法律は、消費者保護行政、消費者保護に関する実体規定、紛争処理など消費者保護の権利救済のための枠組みを定めるものであり、本書の課題である金融セクターについても強い関連性を有すると考えられる。

一般に消費者問題の多様性から、行政機関の多くは何らかの形で消費者問題に関わるが、消費者問題全般を扱う中心的な省庁が各国において存在する。マレーシアの国内取引・消費者問題省のように、消費者保護を明確な目的とする省庁が設置される場合もある。また、上記の消費者保護法などにもとづいて、消費者保護行政の枠組みとしては、消費者保護委員会といった名称の機関が設置されることもあるが、その行政組織上の位置づけは各国に

よって異なる。消費者保護全般を所管する行政機関ないしは消費者保護委員会等は、すべての商品やサービスについて横断的に監視・規制を行う権限が与えられている場合が多い。したがって、競争法の場合と同様に、金融など規制業種などの関係が問題となり得る。たとえば、タイの消費者保護法においては、規制当局がある分野については、当該当局が権限を行使しない場合などを除いて、当該当局の規制権限が優先される。したがって、たとえば、クレジットカード会社の延滞利息が高すぎるという問題については、消費者保護委員会の要請にもとづきタイ中銀が規制を行った（今泉 [2003]）。

消費者保護法の一つの機能は、被害を受けた消費者のために救済を与え、あるいはそのための紛争処理手続を定めることである。消費者紛争は、一般に訴額が少なく、訴訟などの法的手続には乗りにくいものが多い。また、事業者と消費者との間で情報に非対称性が大きい。この紛争処理に関しては、大きく二つのアプローチがある。一つは訴訟の利用をより容易にする方法である¹⁶。たとえば、消費者に代わって消費者保護委員会などの行政機関が訴訟を起こす制度（タイ）、消費者団体が被害者や会員に代わって訴訟を起こす制度（団体訴権）（タイ、インドネシア）などがある。また、中国の消費者保護權益法が採用した懲罰賠償制度は、民事訴訟において被害者が被害額の3倍を請求することを認めており、これも訴訟の利用を促すものとみることができる（周 [2003]）。

もう一つのアプローチは、行政機関、民間団体による裁判外紛争処理手続（ADR）を整備するものである。行政によるものとしては、マレーシアの国内取引・消費者問題省の下にある消費者請求審判所（Tribunal for Consumer Claims）、インドの消費者救済委員会がある。韓国については、消費者保護院による相談・合意勧告、さらに消費者紛争調停委員会による調停制度が消費者保護法によって定められている（杉浦・徐・横井 [2005]）。これらの紛争処理制度は、さまざまな商品・サービスに適用され、当然、銀行など金融機関が関係する事例も含まれている。インドについて、貸金庫契約をめぐる紛争が委員会の場で解決された例などがある。このような制度は、銀行など金融機関との取引に関する紛争においても活用できるものが少なくないと考えられる。

実体的ルールについても、憲法や消費者保護法などで消費者の権利や他の規制が定められるほか、不公正契約条項などの約款規制、訪問販売法など民事ルールを定める立法もアジアで採用されつつある。

以上述べてきた消費者保護法などによって提供される一般的な消費者保護のスキームは、

¹⁶ 世銀の支援などもあり、アジアにおいてもクラス・アクションの導入を検討する国がある。たとえば、タイにおいては、証券市場における投資家保護のほか、消費者保護の観点から関心が示されている。

金融分野における消費者保護にも有効な手段と考えられる。

しかし、本研究では次にみる金融セクターに直接に関係する消費者保護のための制度設計により重点をおいている。一般的な消費者保護の枠組みが、金融分野における消費者にどのような影響を与えるかについては、判例などを含むより包括的な調査を必要としており、その実態についての調査は今後の課題としたいと考えている。

表5 消費者保護法の制定状況

| 国名 | 制定年・法律名 | 消費者保護の中心機関 |
|--------|---------------|-------------|
| 中国 | 1993年消費者権益保護法 | 消費者協会 |
| 韓国 | 1980年消費者保護法 | 消費者保護院 |
| インドネシア | 1999年消費者保護法 | 国家消費者保護機関 |
| マレーシア | 1999年消費者保護法 | 国内取引・消費者問題省 |
| フィリピン | 1991年消費者法 | 通商産業省 |
| タイ | 1979年消費者保護法 | 消費者保護委員会 |
| ベトナム | 1999年消費者保護法 | 商務省 |
| インド | 1986年消費者保護法 | 消費者保護委員会 |

(出所) 松本 [2003]に加筆。

2. 金融分野における消費者保護

上記のようなアジア諸国における消費者問題一般に対する関心が高まるなか、金融セクターにおける消費者問題のあり方とそこでの制度設計の課題を考えてみよう。ここでは、金融セクターにおける消費者保護の課題としては、(1)消費者教育、(2)預金保険、(3)紛争処理制度の3つの点を考えてみよう。

情報の非対称性が大きい金融分野において、消費者保護は金融規制の重要な目的である¹⁷。市場規律を用いた監督手法の広がり是一方で消費者に対する保護制度の整備で補完しなければ金融制度として不十分といえる。各国の消費者保護制度の発達は危機の発生、金融スキャンダルや政府の強い指導力により主に影響を受けている。危機を経験し消費者保護制度の全面見直しをした国もある。

韓国はこれから日本の金融商品法に類似する業態横断的な投資商品に関する法案を検討中であり、消費者保護制度の全面的な見直しを行い、先進国型の市場形成を進めている。

¹⁷ 本書第1章第1節参照。

(1) 金融教育 (消費者教育)

金融セクターにおける消費者保護は、単に預金者保護だけではなく、銀行から資金を借りる借り手の保護も含む。近年の金融商品の多様化・複雑化は、投資家保護との境界もより曖昧なものとなっている。

金融商品の性質や消費者が有する権利やその実現方法についての知識の普及は大きな課題であり、たとえば、多くの国のマスタープランでも消費者教育の必要性が謳われている。また、預金保険制度と関連してその広報活動が消費者教育の一環として盛んに行われていることも特徴である。マレーシアやタイは消費者教育を重視し、マスタープランに含まれている。

また、消費者教育と関連して情報開示制度の充実も取組みがされている。インドネシア、タイ、マレーシアはマスタープランにおいて情報開示を進める予定であり、ベトナム、中国でも情報開示は重視する措置の一つである。

また、商品情報の開示、個人情報保護については、インドネシアなどで進展がある。

(2) 預金保険

金融分野における消費者保護の枠組みのなかで、中核的な制度は預金保険制度であろう。預金保険制度は、消費者保護と金融制度の安定という二つの側面において重要な役割を果たしている。国際的にも預金保険制度の創設が標準的なものとなっており、1990年代にその創設の増加が顕著であった¹⁸。アジアにおいては、預金保険制度をかなり古くから導入している国もあるが、近年、預金保険制度を導入する国が増えた (表 6)。

預金保険が導入される理由としては、預金の全額保護 (blanket guarantee) によるモラル・ハザードを防止し、公的負担を軽減することがもっとも重要な理由である。また、一般に国有銀行の預金に対しては全額保護されるであろうという預金者の期待が高いが、国有銀行の民営化を円滑に進める上で、民営化後の預金保険による保護を提供することが必要となる¹⁹。

¹⁸ 金融安定フォーラム (Financial Stability Forum) が推奨する預金保険制度のガイドライン (Financial Stability Forum [2001]) は、国際的な指針として認められている。預金保険制度の世界的な広がりと呼応して、国際的な預金保険機関の国際的なフォーラムとして、預金保険国際協会 (International Association of Deposit Insurers) が設立された。

¹⁹ 国有銀行の民営化につき、本書第 7 章第 2 節参照。

表6 アジア諸国の預金保険制度の現状

| | 主な根拠法 | 預金保険機関 | 保証上限 |
|--------|--------------------------------|--------------------|----------|
| 中国 | (検討中) | - | (全額保証) |
| 韓国 | 1995年預金者保護法 | 預金保険公社(1995) | 5000万ウォン |
| インドネシア | 2004年預金保険公社法 | 預金保険公社(IDIC)(2004) | 1億ルピア |
| マレーシア | 2005年預金保険公社法 | 預金保険公社(MDIC)(2005) | 6万リンギ |
| フィリピン | 1962年預金保険公社法 | 預金保険公社(PDIC)(1963) | 25万ペソ |
| タイ | (検討中) | - | (全額保証) |
| ベトナム | 1999年預金保険法 | 預金保険公社(DIV)(1999) | 3000万ドン |
| インド | 1978年預金保険信用保証公社法(1961年預金保険公社法) | 預金保険信用保証公社(1962) | 10万ルピー |

(注) *1 金融機関1預金者あたり。

(出所) 筆者作成。

預金保険の制度設計上、次のような点が問題になる。第一に、預金保険にどのような機能を与えるか、という問題である。一般に預金保険の機能は、保険支払いと問題行への資金援助の二つに大別される。近年、預金保険制度を設けた国では両機能備えた制度を創設するのが一般的である。問題行への資金援助については、退出規制・破綻処理のところで検討した通りである。

第二は、預金保険の法人格や独立性の問題である。預金保険は巨額の金額を管理するため、その管理が適正に行われる必要がある。預金保険の設立は各国の中銀が主導するのが通例であるが、中銀とは別の公社など別法人とすることで一定の独立性を確保する必要がある。また、金融機関の財務状況を知るために、預金保険公社自身が検査を行なう場合もあるが、そうでない場合は、財務状況が適宜、預金保険公社の方に伝わる形での独立性が必要になってくる。

第三に、預金保険の保護額がある。一般に預金保険制度の保護限度額は1000万円程度に設定される例が多い²⁰。これまで預金保険を持たなかった国では、金融機関が破綻した場合においても、預金が全額保証されるとするものが多かった。そのため、預金保険制度を円滑に導入するためには、預金保険のカバーされる比率をかなり高めに設定している国が多い。近年、導入されたインドネシアでは、段階的な保護額の引下げを行い、最終的な保護額は1億ルピアに設定されている。同国の一人辺りGDPと比較した場合、この水準は世界的にも高い。

²⁰ 保護対象となる保険の種類、名寄せの可能性といった様々な配慮、為替レートにより影響を受けるが、先進国の一般的な制度を念頭においている。日本では1000万円、米国ではUSD100,000、EU指針では€20,000と設定されている。Demirgüç-Kunt & Sobaci [2001].

他方、預金保険は預金取扱金融機関による拠出によって運用されている。保険のプレミアムという形式で拠出金は集められるが、通常は保険対象の預金残高の平均残高に対する一定割合である。たとえば、日本では付保預金残高の 0.084% である。資産のリスクに応じて保険料率を調整する方式もあるが、資産のリスク算出の難しさから、導入はアメリカや一部開発途上国にとどまっている(Demirgüç-Kunt & Sobaci [2000])。インドネシアは 0.1%、インドは 0.1%、韓国は 0.05%、ベトナム 0.15% の一定保険料率を徴収する。マレーシアは現在 0.06% の一定率のプレミアムであるが、2008 年よりリスク調整されたプレミアムを導入する予定である。

タイと中国は現在、預金保険制度がないが、双方の国とも預金保険制度を検討中である。タイは 1998 年以来預金保険制度設置のための法案を提出しているが、優先順位が危機も収まった現在は低いようで、まだ通過していない。しかし、近日法案が議会を通過するのではないかという見通しはされている。中国は 2007 年 3 月の国家経済社会五カ年計画に預金保険制度の設置が盛り込まれており、銀行当局もその具体的な設計を急いでいる。また、国有銀行に対する預金保険も段階的に排除される措置を取っている。

(3) 紛争処理制度

一般的な消費者のための紛争処理制度が、金融サービスをめぐる紛争についても利用可能となり得ることは上述の通りである。ここでは、特に金融サービスをめぐる紛争処理について、裁判外の紛争処理制度(ADR)を概観してみよう(表7)。

もっとも基礎的な取組みは、個々の金融機関が顧客からの苦情処理のための窓口を整備することであり、そうした取組みの重要性は、いくつかの国のマスタープラン等でも示されている。インドネシアにおいては、各金融機関が整備すべき苦情処理制度について中銀規則が 2005 年に定められている。

表7 銀行部門に係る紛争処理機関

| | 根拠法 | 損害額上限 |
|--------|-----------------------------------|--|
| 韓国 | 金融監督院長調停 / 金融監督院調停委員会 (金融監督機構設置法) | - |
| インドネシア | 銀行調停 (中銀規則) (銀行協会の調停機関も設立予定) | 5 億ルピア |
| マレーシア | 金融調停局 (2005) | 10 万リンギ (銀行) 2 万 5 千リンギ (クレジットカードなど) 等 |
| インド | 銀行オンブズマン(1995) (中銀規則) | - |

(注) 証券取引等に関する仲裁などは除外した。

(出所) 筆者作成。

さらに、各国で広く見られるアプローチは、行政レベルでの何らかの紛争処理機関を設置するものである。インドでは、イギリスの金融オンブズマンをモデルとする銀行オンブズマン制度が1995年に導入されており、インド準備銀行(RBI)への不服申立てが認められている。マレーシアでは従来から銀行、保険それぞれについて存在した紛争処理機関を統合した金融調停局(Financial Mediation Bureau)が2005年に創設されている。また、2006年4月には、債務カウンセリング機構が創設され、債務返済に困った個人に債務管理プログラム、カウンセリング、金融教育などのサービスを提供している。

インドネシアでも苦情処理制度のほか、中銀の銀行調停(DIMP)が2005年から開始された。2006年の中銀規則にもとづき銀行協会が独立の調停機関の設置を進めている。

韓国においても、金融機関と預金者等との間に生ずる紛争については、金融監督院長による調停に付すことができ、それによって解決できない場合にはさらに金融紛争調停委員会に付託することが可能である²¹。

第6節 残された課題

最後に、本書では十分に検討できなかったが、金融セクターに関する法制度のあり方を考える場合に重要な二つの問題を指摘し、本章のまとめとしたい。

第一に、本書では、金融セクターにおける消費者保護のための制度として、各国で紛争処理制度が整備されつつあることを紹介した。しかし、金融監督・規制や金融取引のあり方に強く影響を与える司法制度の実効性については十分に検討できなかった。いくつかのアジア諸国においては、民事執行などの司法制度の実効性がきわめて低く、債権回収や倒産処理などの局面において、金融取引が実効的に保護されないことがあり得る²²。裁判所での手続に時間や費用がかかりすぎるといった問題のほか、裁判官など法曹の能力が不足し、あるいは腐敗が多いことも問題となっている。近年、国際機関や先進国ドナーによる開発途上国に対する制度改革支援では、司法制度が対象とされる場合も少なくない。たとえば、アジア金融危機において、世銀・IMFは、会社更生手続導入や倒産事件を専門に扱う裁判所(タイの破産裁判所、インドネシアの商事裁判所)の設置など倒産法制整備、少

²¹ 韓国の金融ADRについては、杉浦・横井・徐[2005]参照。

²² たとえば、中国では判決の執行が困難であるため、弁護士事務所のなかには成功報酬をとらずすべて時間制をとるところもある。融資先が経営悪化しても、法的手続きによる回収の見込みは少ない、という。

額事件訴訟、調停手続、担保実行、譲渡担保制度などの改革が進められた²³。今後、競争が拡大し、さらにリスクに応じた貸出など取引慣行の見直しが求められているが、司法制度の実効性を確保することが、競争的環境を確保していくための重要な条件となっていると言えよう。

第二に、政策金融については、その重要性にもかかわらず、本書ではきわめて限定的にしか取り扱っていない。それは、本書の分析が、金融業について競争的環境を確保するための法整備に力点をおいているためである。また、GATS による規制などもあって、各国において政策金融と商業銀行業務を切り離そうとする傾向が見られるからでもある。しかし、対象国のすべてにおいて、何らかの政策金融を行う特殊な金融機関が設立されており、その数、資金量あるいは貸出額などで無視できない規模をもつものもある。他方、商業銀行に対して、政策目的のための協力や負担を課すこともなお残っており、各国の金融セクターの全体像を捉えようとするときは、政策金融を含めた考察が必要となるであろう。これについては、今後の課題としたい。

²³ アジア経済危機後の倒産法制改革については、金子 [2004]、アジア・太平洋倒産法制研究会 [2000]参照。

〔参考文献〕

英語

- Financial Stability Forum [2001] “Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems” September, at <http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf> (visited March 26, 2007).
- Demirgüç-Kunt, Asli & Tolga Sobaci [2000] “Deposit Insurance Around the World: A Data Base” (Presented at the Deposit Insurance Conference, June 8-9, Washington DC) <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTFINRES/0,,contentMDK:20351475~menuPK:546156~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:478060,00.html>> (visited March 28, 2007).
- OECD [2005] *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, OECD.
- ____ [2006] *Policy Brief on Corporate Governance of Banks in Asia*, OECD.
- Paul Krugman [1994] “The Myth of Asia’s Miracle” *Foreign Affairs*, 73(6), pp.62-78.
- Sheng, Andrew and Kwek Kian Teng [2007] “East Asian Capital Market Integration: Steps Beyond ABMI” (Paper given at Advancing East Asian Economic Integration Conference, 22-23 February, Bangkok, Thailand).

日本語

- アジア・太平洋倒産法制研究会編 [2000] 『アジア・太平洋諸国における倒産法制』（商事法務）
- 射手矢好雄・布井千博・周剣龍 [2006] 『改正中国会社法・証券法』（商事法務）
- 今泉慎也 [2003] 「タイ—契約分野における消費者保護の強化」（『アジア研ワールド・トレンド』95号、8月、24-27頁）
- 金子由芳 [2004] 『アジア危機と金融法制改革——法整備支援の実践的方法論をさぐって』信山社。
- 栗田誠 [2007] 「競争法の国際ルール形成と開発途上国における法制化への影響」（今泉慎也編『国際ルール形成と開発途上国——グローバル化する経済法制改革』日本貿易振興機構アジア経済研究所、4章、117-153頁）
- 佐藤創 [2007] 「開発途上国における経済法制改革とワシントン・コンセンサス」（今泉慎也編『国際ルール形成と開発途上国 グローバル化する経済法制改革』日本貿易振興機構アジア経済研究所、第1章、25-51頁）

- 周勇平 [2003] (『アジ研ワールド・トレンド』95号、8月、8-11頁)。
- 末廣昭 [2007] 『ファミリービジネス論 後発工業化の担い手』(名古屋大学出版会)。
- 杉浦宣彦・徐熙錫・横井眞美子 [2005] 「金融 ADR 制度の比較法的考察 英国・豪州・韓国の制度を中心に」(金融庁金融研究研修センターDiscussion Paper Vol. 17)。
- 松本恒雄 [2002] 「アジアの発展途上国における消費者保護法」(作本直行編『アジアの経済社会開発と法』日本貿易振興機構アジア経済研究所、6章、179-208頁)。

表8 アジアの規制緩和（競争政策）に関して

| 国名 | 独禁法、反トラスト法の有無 | 金融に対する通用除外 | 参入規制 | 外資参入規制 | 早期是正措置 | 退出規制 | 業際規制 | 持株会社構成 | 合併審査の当局 | 金融当局の規制目的に競争促進 | 監督制度 | 当局の裁量権 | 預金保険制度 | オンブズマン制度 | 金融機関株式の政府保有 |
|--------|---------------|------------|--------------------------|-------------------------|--|-----------------------|---------------------------------------|----------------------|-------------------------|---|------------|---------------------|---------------|----------|-------------------------------|
| 日本 | 有 | 無 | Fit and proper と財政的基礎を要件 | 同左と外国において十分な監督下にあることを要件 | 自己資本比率に従い発動 | 資金の円滑な供給を考慮した金融庁長官の判断 | 金融制度改革法で子会社方式可能 | 金融持株会社の設立可能 | 金融庁と公正取引委員会 | 無 | 単一監督当局 | 行政処分、課徴金 | Payboxと資金援助機能 | 無 | 政府系金融機関のみ |
| 米国 | 有 | 無 | Fit and proper と財政的基礎を要件 | 同左と外国に監督下にあることを要件 | 自己資本比率に従い発動 | 監督当局による判断に従い | Financial Modernisation Lawで子会社方式可能 | 金融持株会社の設立可能 | Fedと司法省 | 無 | 競争重複する監督体制 | 行政処分 | Payboxと資金援助機能 | 無 | 無 |
| 英国 | 有 | 無 | Fit and proper と財政的基礎を要件 | EU諸国はなし。他は国内金融機関と同一 | 各金融機関が指定された Target ratio と Trigger ratio に従い発動 | 自主的 FSA 発動の清算過程あり | 特になし。Banking book と trading book の区別。 | 特になし | OFTとCC、FSA は意見を聴取されるのみ。 | 有 | 単一監督当局 | 行政処分、課徴金 | Paybox | 有 | 無 |
| 中国 | 無 | — | 最低自己資本と経営陣の適性 | 取引預金の下限額、現時法人を段階的に許す | 3段階の自己資本比率に従い処理 | 当局による制度安定配慮あり | 段階的に緩和 | 公的には認められていないが、実質的に構成 | 監督当局による | 無 | 業態ごとの監督 | ブルデーディングルール規制上の考慮から | 無 | 無 | 4大国有銀行 |
| 韓国 | 有 | 無 | Fit and Proper と財政的基礎を要件 | 銀行株式100%所得可能に | 有 | 自己資本に応じた処理 | 投資商品関連法案を準備中 | 金融持株会社の設立可能 | 金融監督委員会と公正取引委員会が協議する | 無 | 単一監督当局 | 格式保有制限の除外等に関する裁量 | Paybox機能 | 有 | ウリ金融持株会社(政府78%保有) |
| インドネシア | 有 | 無 | Fit and Proper と財政的基礎を要件 | 99%まで銀行株式取得可能 | 無 | 自己資本に応じた処理 | 無 | 不要 | 中銀と競争当局の非公式協議 | 銀行の健全化を優先 Pakto 2006, API 2004 | 中銀を中心 | 合併に対する勧告権限 | Paybox機能 | 有 | 5政府保有銀行 |
| マレーシア | 無 | — | 中銀の定める要件 | 現法のみ。 | 無 | 預金保険公社を介する処理 | 業際規制 | 無 | 中銀 | イスラム金融は特に推進。金融セクター・マスタートラフラン | 中銀を中心 | 行政指導 | Payboxと処理機能 | 有 | 無 |
| フィリピン | 無 | — | 中銀の定める要件 | 既存銀行の60%の株式保有可能 | 無 | 預金保険公社を介する処理 | 無 | ユニバーサル便キング | 中銀 | Act liberalizing the Entry and Scope of Operations of Foreign Banks | 業態ごとの監督 | 行政指導 | Payboxと処理機能 | 無 | 無 |
| タイ | 有 | 無 | 新規参入を認めず | 子会社方式株式、取締役ともにタイ資本、タイ国籍 | タイ銀行法 Section96 | 中銀の裁量 | 業際規制 | 無 | 中銀 | 金融セクター・マスタートラフラン | 中銀を中心 | 行政指導 | 無 | 無 | 問題行処理の一環国有化 |
| ベトナム | 有 | 無 | 明確な要件(需給関係を考慮) | 支店、合併形態 | 無 | 中銀の裁量 | 無 | 無 | 中銀 | WTO加盟に伴い前進。金融セクター改革ドキュメント | 中銀を中心 | 金融取引の詳細まで | Payboxと処理機能 | 無 | 4大国有銀行 |
| インド | 有 | 有 | 中銀の定める要件 | 合併会社を通じて参入 | 無 | 中銀の裁量 | 相互参入促す | 不要 | 中銀 | 1991. 1998年ナランラム委員報告 | 中銀を中心 | 公益や必要性に応じ命令を下す | Paybox機能 | 有 | 最大のState Bank of Indiaとその他17行 |

(出所) 横井真美子・今泉慎也作成。

第3章

金融法制と競争政策に関する理論的枠組

小塚 莊一郎

第1節 銀行間の競争が行われる市場

1. 銀行業における主要な「市場」

本書第1章第3節において述べたとおり、金融制度の設計と競争政策の関係を考えるためには、どのような市場における競争を問題としているのかという視点が重要である。そして、この問題については、狭義の競争法において積み重ねられてきた「関連市場」の確定に関する議論が手がかりとして有益である。

そこで、金融業に関する競争法の適用において、「関連市場」がどのように画定されてきたかを振り返ってみよう（詳細については、小塚 [2002: 18-21]）。まず、商品市場について、わが国の公正取引委員会が銀行の合併を審査する際には、「預金業務」「貸出業務」「外国為替業務」「証券業務」「信託業務」を「一定の取引分野」（独占禁止法 15 条 1 項 1 号。英語で言う *relevant market* に相当する）と考えている¹。これに対しては、二つの異なる方向から、異なる見方があり得るであろう。一つの考え方は、個別の業務をそれぞれ関連市場と見るのではなく、それらをパッケージとして提供するところに、銀行業の特色があるというものである。この立場に立つものとして、アメリカには、1963 年の有名な最高裁判決²があり、「商業銀行業務」（*commercial banking*）という市場が画定されるべきであると

¹ 公正取引委員会は、企業結合に関する事前相談結果を公表しているが、2002 年ごろまでの相談事例については、小塚 [2002: 19] を参照。その後も、公正取引委員会 [2004] では、貸出業務および預金業務がそれぞれ「一定の取引分野」を構成するとされ、公正取引委員会 [2005] では、狭義の銀行業の中で、「預金、貸出、外国為替、社債の発行・管理事務の受託業務」がそれぞれ「一定の取引分野」にあたると判断された。

² *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 U.S. 321 (1963).

述べた。いまひとつの考え方は、業務の種類よりもさらに具体的に、取引や顧客の特色によって関連市場を分けていこうとするものである。たとえば、2001年にイギリスの競争委員会（Competition Commission）が銀行間の買収を差し止めた決定³では、「個人口座取引」「住宅ローン」「中小企業向け取引」等をそれぞれ関連市場として画定し、審査が行われた。

地理的な市場の画定も、重要な問題である。ここでも、まずわが国の公正取引委員会の実務を見ると、都市銀行の事案では全国および各都道府県を地理的市場としており、地方銀行の事案では、その営業する都道府県全体およびその中の一部地域を市場として画定した上で審査を行っている⁴。これに対して、アメリカの判例⁵は、一般論としては、「競争に対する合併の効果が直接かつただちに生ずる範囲」が基準であると述べているが、実際には、その銀行が所在する都市を中心とした地域を、関連市場として画定してきたといわれている（根岸 [1984: 280]）。

ここで、アメリカの判例が1960年代のものであることには、注意が必要である。当時は、「商業銀行」としてのサービスのパッケージは自明のものであり、またそれらを総合的に提供できることは、商業銀行に競争上の優位を与えていたであろう。しかし、近年の金融技術の発展や金融制度の展開は、そうした前提を大きく変えてしまった。そのためもあり、アメリカ国内においても、この判例が現在、どの程度妥当しているかについては疑問が呈されている（小塚 [2002: 19]）。地理的な市場の画定についても、アメリカでは、従来、商業銀行による支店の展開に対して州際規制が課せられていたため、都市を中心とした地理的市場という考え方にも合理性があったと思われる。しかし、現在では、持株会社の利用や合併・買収の進展により、州際規制はほとんど有名無実と化している。したがって、この面でも、1963年の最高裁判決をもってアメリカの判例法と言うことには、問題があるように思われる。

2. クリーム・スキミング

アジア諸国において、金融セクターの市場開放が問題とされる場合には、暗黙のうちにアメリカの判例と同様の発想が取られ、「商業銀行業務」という市場が考えられていることが多いのではないかと思われる。そのように考えると、金融セクターの中でも中核をなす

³ Competition Commission, *Lloyds TSB Group plc and Abbey National plc: A report on the proposed merger* (July 2001). Available at <http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2001/458lloyds.htm>

⁴ 2001年ごろまでの事例につき、小塚 [2002:20-21]参照。また、その後の事例につき、公正取引委員会 [2004] [2005]参照。

⁵ *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 U.S. 321 (1963).

「商業銀行」の市場が外国資本・外国銀行に席捲されるのではないかという危惧が抱かれ、市場の開放に対する警戒感が生まれる。中長期的には市場の開放を進めるとしても、それ以前に自国の金融業の競争力を強化しようとする政策スタンスは、このような認識を前提とすると、きわめてわかりやすい。

しかし、「商業銀行業務」という市場の画定が時代遅れのものであるとしたら、問題の認識はまったく異なるものとなろう。アジア諸国に進出した外国銀行とは、主として欧米またはシンガポール資本の銀行であるが、多くの場合に、多国籍企業の資金調達に関連した業務や富裕層の資産運用を中心としたサービスに限定して展開する戦略をとっている。言い換えれば、一般消費者を対象としたリテール・バンキングや、中小企業向けの貸出等にはほとんど関心がない。したがって、「商業銀行業務」を構成する個々の金融サービスを取り出して、それぞれを関連市場として考えれば、外国資本・外国銀行との競争が発生する可能性がある市場は、きわめて限られているのである。

もっとも、そのことは、市場開放によって地場の銀行に競争上の影響がないという趣旨ではない。むしろ、富裕層や多国籍企業向けの取引は、収益性が高く、地場でも有力な銀行にとっては手放したくない業務ではないかと推察される。このように分析するならば、問題の本質は、市場開放による競争によって体力の弱い地場の銀行が退出を迫られるという単純なものではなく、収益性の高い取引のみを外国資本・外国銀行に奪われるという「クリーム・スキミング」にあるということになる。これは、自由競争市場に一般的に存在する問題であるから、そのようなものとして検討し、対応を考える必要があると思われる。しかし、アジア諸国のマスタープラン等が、このような分析の上で問題をとらえているかは、きわめて疑わしい。

なお、外国銀行の参入を、以上とは異なる市場において導入しようとしている例が、マレーシアに見られる。そこでは、一般商業銀行と区別されたイスラム金融の分野で、積極的に外国銀行の参入を促す政策がとられており、現実にも、クウェートやサウジアラビアの資本による金融機関の進出が実現しているようである。この事例は、クリーム・スキミングとは異なる問題を提起するので、次に改めて検討する。

3. 「社会的責任」論

クリーム・スキミングの反面には、収益性は低いが、社会的・政治的に重要と思われる取引が存在する。農村部や中小企業向けの取引、低所得層を対象とした金融サービスなどである。

アジア各国が、これらの取引に対して制度的に対応しようとしていることは、注目に値する。タイでは、マスタープラン以前には、都市部への支店開設を申請した銀行に対して農村への支店開設をも義務づけるといった運用が存在したようであり、インドネシアでも、2000年までは、一定の割合で中小企業向けの貸出を行うことが義務づけられていた。インドのように、現在でも、優先分野への貸付義務が制度化されている例も見られる。ベトナムでも、WTOの例外として政策金融の制度を利用して、開発支援や社会政策のための資金を提供することが試みられている。

市場原理をどれほど強調する考え方に立っても、「市場の失敗」にあたる場合には、何らかの政策的な対応が必要になる (Litan & Rauch [1998: chapt. 5])。その意味で、上記のような分野への金融サービスの提供について政策的に配慮することは、金融セクターの規制緩和や市場原理を重視した制度設計と矛盾するものではない。ただし、それらの取引が真に「市場の失敗」に当たるものか否かは十分な検討を要するであろう。たとえば、農村部への貸出に関しては、相互扶助的な組織を利用したマイクロファイナンスの仕組みが、よく知られている。マイクロファイナンスは、地縁や血縁が持つ評判のメカニズムを取り入れた仕組みであるため、回収率が高く、不良債権化するリスクが低い。したがって、これをうまくビジネスモデル化することができれば、むしろ収益性の高い取引になる潜在性を持つのである。ところが、「市場の失敗」の論理を安易に用いて、政策的な対応をとると、かえって事業化の意欲を阻害し、潜在的なビジネス・チャンスを失わせてしまう可能性がある。

イスラム金融の問題は、農村部や貧困層向けの取引と同列には論じ得ないかもしれないが、伝統的な「商業銀行業務」の対象から外れた取引という点では、類似する点がある。そして、このイスラム金融について、マレーシア政府が外国銀行の参入を促していることは、重要である。同じく政策的な対応といっても、それはむしろ、イスラム金融を事業として発展させることを志向するものだからである。

第2節 金融制度における市場

1. 仕切られた市場

伝統的には、欧米を含むすべての国で、金融規制は、銀行・証券・信託・保険といった取引の形態に即して区分されてきた。その上で、単一の金融機関が複数の市場で同時に金

融サービスを提供すること（いわゆるユニバーサル・バンキング）の可否が、問題とされてきたのである。これを、「仕切られた市場」の規制と呼ぶことができよう。

よく知られているように、欧州では、従来からユニバーサル・バンキングが認められてきた。しかし、ユニバーサル・バンキングとは複数の取引形態に属する金融サービスを本体で提供することであるが、たとえば銀行が子会社を設立して証券業務を営むことが許されるのであれば、規制の実質的な効果は異ならない。そして、日米においては、このいずれかの形で「仕切られた市場」相互の参入を認め、同一の金融機関（またはそのグループ）による複数の取引形態の提供を容認するようになってきた。金融の技術革新の結果として、取引形態の外形的な相違は意味を持たなくなり、リスクとリターンの分配についてどのような取決めがなされるかという点のみが金融取引の本質であると考えられるようになったためである。

現在では、さらに進んで、一般事業会社と銀行の関係も問題とされるようになってきている。具体的には、事業会社による銀行業の営業や銀行子会社の保有の可否である。金融取引相互間の「仕切られた市場」の問題とは異なり、これについては、なお規制を維持しているアメリカと事業会社による銀行の設立・保有を自由に認めるイギリスやわが国とで、政策は大きく分かれている。一般の商取引と銀行業とでは、取引としての本質が同じということではなく、ただ、兼営や子会社参入が持つ相乗効果と、銀行の健全性が害される危険の評価との衡量については、政策判断が分かれるためである。

アジアにも、タイのように、複数の金融機関（たとえば銀行と保険会社）が同一の企業グループに属するという例がある。それらの企業グループは、金融以外の会社を有している場合もあるから、一般事業会社との関係についても、本体で兼営しない限りは規制されないことになる。これらは、結果だけを見ると、イギリスやわが国のように、業務範囲の規制が最も小さい事例と同じであるが、考え方は大きく異なる。業態を越えた競争の意義と弊害を衡量の結果ではなく、同一の企業グループが主要な産業をすべて提供してきたという歴史的経緯の追認でしかないからである。

2. 機能に着目した規制

金融の分野において、取引の外形が意味を失い、リスクとリターンの分配という機能のみが重要になったとすれば、従来は取引形態ごとに存在してきた規制についても、機能に応じた制度へと再編成することが考えられるようになる。その第一段階は、監督機関の一元化であり、さらに進むと、実体的な規制内容の統一化が問題となる。わが国では、従来

からすべての業態が大蔵省によって監督されてきたため、第一段階はあまり意識されずに金融庁に移管され、もっぱら規制内容の一元化のみが、いわゆる金融サービス法構想から金融商品取引法の成立という形で議論されたが、監督機関が業態ごとに異なる組織となっている場合には、その統合は一種の行政改革となるので、大きな摩擦を惹き起こす可能性がある。

アジア各国には、銀行監督の権限を中央銀行が持っている国が少なくない(マレーシア、シンガポール、ベトナム、インド、インドネシア、フィリピン。タイも実質的には中央銀行の監督権限が大きい)。しかし中央銀行が保険業や証券業の監督権限を有することは考えられないから、これらの国では、監督機関の統合には障害が大きいであろうと予想される。もっとも、中央銀行が銀行監督権限を持つ国の中でも、マレーシアは、銀行の業務範囲規制を徐々に緩和しており、機能的な規制の体系へと移行しようとする意図が窺われる。

アジアの中で、機能的な規制体系の実現に最も近い国は、韓国である。監督機関の統合は、すでに1990年代の末に金融監督委員会および金融監督院の設立によって実現し、現在は、金融統合法案が国会で審議されている。もっとも、わが国の金融商品取引法と同様に、狭義の銀行業および保険業は適用対象から除外されている。

第3節 競争法・競争政策の定着度

1. 競争法の存否と運用

わが国以外のアジア諸国では、韓国を例外として、競争法にはなじみが薄い。中国、マレーシア、フィリピンには、現在、競争法が存在せず、いまだに草案の段階である。タイやインドの競争法は30年以上の歴史を持つが、あまり機能してこなかった。

金融規制の中に競争政策的な考慮を取り入れることは、狭義の競争法の存否とは、一応、関係がない。しかし、競争法を運用してきた経験の有無は、「競争」や「競争政策」に対する考え方に現れるように思われる。本節では、そのような競争政策に対する経験の浅さを示すと思われる例をいくつか取り上げ、アジア諸国が、今後、競争促進的な金融規制の設計を進めることとなった場合に課題となるであろう点を指摘しておくこととしよう。

2. 市場画定という発想

第一に、すでに述べた「関連市場の画定」という考え方を持つことができるか否かである。競争法の議論になじみがない国では、競争を考える前提として適切な市場の画定が行われない危険がある。たとえば、シンガポールで ATM ネットワークへの接続が拒絶された事案があり、既存のネットワークに接続しなくとも、独自にネットワークを構築することができるから取引拒絶にあたらなるとされたようであるが、ATM ネットワークのような設備は、相互接続が可能な範囲の大小によって経済的効果が異なるという事実（ネットワーク効果）⁶が看過されている。これは、狭義の競争法の適用に際して、市場画定が適切になされなかった事例と言える⁷。

「関連市場の画定」という競争法の考え方になじみがないと、競争促進的な金融規制の設計に際して、どのような範囲の競争を想定するかという問題が論点となることには、ますます気づきにくいであろう。しかし、金融業の特性を織り込みながら競争促進的な規制を作り上げるためには、競争の有無や程度を具体的に測定・予想して、きめ細かに制度を調整していく必要がある。したがって、関連市場を適切に画定する手法を知っているか否かは、最終的に作られる制度の機能性に大きな影響を及ぼすと思われる。

3. 優越的地位の濫用

わが国で金融業と競争（独占禁止法）の関係が論じられる場合に、従来は、銀行による事業会社の支配の問題が取り上げられることが多かった。独占禁止法の条文に即して表現すれば、「優越的地位の濫用」（不公正な取引方法の一般指定 14 項）の問題である。しかし、アジア各国では、そうした問題意識は必ずしも強いものではない。その理由は、一つには、アジアでは事業会社の方が立場が強く、むしろ金融機関が特定の事業会社に近づきすぎて健全性を失わないための大口融資規制の方が重要だからであろう。

もっとも、優越的地位の濫用の問題は、競争が十分に行われていないために、顧客から見て、取引金融機関を選択する余地が狭められていることから発生する。たとえば、市場に存在する金融機関の総数が多くとも、取引関係が固定的で、顧客（事業会社）にとって

⁶ 金融業におけるネットワークとボトルネックの問題については、小塚 [2002: 24-25]参照。

⁷ 競争法の実質的な運用についてすでに十分な経験を持つ韓国が、クレジットカードによる現金引出機のネットワーク接続に関する類似の事案において、「共同の取引拒絶」の成立を肯定した上で正当理由の有無を論じていることと比較するとき、競争法の運用に関する経験の差は歴然としている。

は代替取引の可能性が限られているようであれば、金融機関に優越的地位が生じ、濫用的な行為も行われやすい。その意味では、この種の事例に対する問題意識の稀薄さもまた、市場の画定とそこにおける競争の程度の測定が適切になされていないことの反映であるという可能性も否定できない。

4. 銀行間における競争の効果

そもそも何のために競争を促進するのかという問題は、競争法の根本問題である。第一義的には、競争を通じて、顧客に有利な価格や取引条件の商品が提供されるという形で顧客（需要者）に利益が均霑されることが目的であるが、動的に見れば、競争事業者に対して優位に立とうとする意欲から、新たな商品やサービスの開発が進み、それを通じて、顧客にとって有益なイノベーションが実現するということが競争の究極の意義であろう。しかし、このような考え方は、競争法の運用になじんでいない国では、なかなか理解されないのではないかと。すると、競争促進的な金融制度の設計と試みても、その趣旨について、当局者間で理解が共有されない危険性がある。その結果、競争の実現したいが自己目的になったり、逆に国際的な圧力に応える限度でのみ競争を導入することになったりするという事態もあり得るであろう。

[参考文献]

Litan, Robert E. and Jonathan Rauch [1998] *American Finance for the 21st Century*, Brookings Institution Press.

公正取引委員会 [2004] 「株式会社西日本銀行と株式会社福岡シティ銀行の合併について」 (平成 16 年 5 月 28 日報道発表) <<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/ma.html>>。

_____ [2005] 「三菱東京フィナンシャル・グループと UFJ ホールディングズの経営統合について」 (平成 17 年 5 月 11 日報道発表) <<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/ma.html>>。

小塚荘一郎 [2002] 「銀行規制における競争の意義」 (日本銀行金融研究所、IMES Discussion Paper Series 2002-J-27)。

根岸哲 [1984] 「銀行合同と反トラスト法」 (同『規制産業の経済法研究 第 1 巻』成文堂) 255-288 頁)。

[参照判例等]

アメリカ

United States v. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 321 (1963).

イギリス

Competition Commission, Lloyds TSB Group plc and Abbey National plc: A report on the proposed merger (July 2001).

第4章

外銀規制と競争政策

弥永 真生

銀行に対する規制の根拠としては、銀行業に関連して、外部性、情報の非対称性および独占という三つのタイプの市場の失敗が生じうるからであるといわれている（詳細については、第1章参照）。

すなわち、まず、ある銀行の破綻は他の銀行の破綻リスクを高めるため、取付けの問題が生ずる（Diamond & Dybvig [1983]）。そして、取付けの可能性は、健全で支払能力を有する銀行にとっても悪影響を与えることになる。伝播する破綻、とりわけ、支払メカニズムの破綻はマクロ経済に重要な悪影響を与える（cf. Bernanke [1983]）という外部性の問題がある。また、情報の非対称性という観点からは、金融サービスの購入者（預金者など）にとっては、当該金融サービスの質について十分な情報を得ることができないか（cf. Nelson [1970]; Darby & Karni [1973]; Shapiro [1983]; Hoschka [1993: 33]）、過大な費用を要することを指摘できる。そのような購入者は金融仲介機関による搾取を受けやすい。さらに、規模の経済が働き、決済システムが複数存在することは非効率的であるため、自然独占が生ずる。このような場合には、市場からの退出には埋没原価（sunk cost）¹が存在するため、個々の銀行が市場力を有することになり、銀行業を営むために必要な最低限の利益マージンが減少することを防止するために新たな参入を防ぐ方向に働く²。

ところで、地場金融機関とは異なる規制を外国銀行に対して加えることは、多くの国で見られる。このような規制が健全性規制の観点から必要とされる規制であると位置づけられるのか、それとも自国の銀行を保護する、あるいは自国の金融市場における競争を抑制す

¹ 埋没原価とは、ある行動を行うか行わないかによっては増加しないコスト（典型的には固定費部分）をいうが、本文の文脈では、規模の経済が働くため、ある銀行が退出しても、決済システムの運営に要する費用は減少しないことを意味する。

² たとえば、Davis [1997: 535-537]参照。

るための規制であると位置づけられるのかということは考察に値する³。なお、以下では、外国銀行とはその本店が外国にある金融機関をいうものとする。

外国銀行に対して、地場金融機関とは異なる規制を加える理由としては、第一に、以下のような弊害が懸念されるからであると指摘されてきている (Levine [1996])。

外国銀行が参入し、海外市場とのリンケージが強まると、海外への資金流失 (資本逃避) が悪化する可能性がある、外国銀行は富裕層や大企業・外国企業など良質な顧客層しか相手にせず、host country の一般大衆を相手とするリテール市場ではサービスを提供しない⁴、外国銀行が、豊富な資本と高度の金融技術によって市場を支配してしまう、外国銀行は長期的な視点から host country と関係を持とうとせず、何らかの問題が host country または home country で発生した場合には引き上げてしまう、進んだ技術と幅広いサービスを提供する外国銀行が進出すると、受入国の監督・規制の能力が追いつかず、結果として金融システムの安全性が脅かされてしまう、というような指摘がなされてきた。

第二に、外国銀行に対する規制を加えることによって、地場金融機関の既得権益を保護する、あるいは、国策として、外国市場に通用するような地場金融機関を育成するために (幼稚産業である) 地場金融機関を保護するというようなことも考えられる (Montinola & Moreno [2001])。すなわち、金融機関は戦略産業であるという位置づけを与えている国が少なくない。このような根拠に基づく外国銀行規制は、短期的には、競争抑制的であるが、アジア諸国においては、まず、競争力をつけてから競争させようという考え方はかなり広く見られるようである。

第三に、銀行は国民経済の重要なインフラであり (Globerman [1999: 12])、いわば、国家安全保障の観点⁵から、国内市場においては、地場金融機関がある程度のプレゼンスを有す

³ 外国との競争から国内の金融業を保護する効果を有することが多い外国銀行の参入規制は、従来、預金者保護および金融と財政の安定性の維持によって正当化されてきた (たとえば、Hoschka [1993: 31]参照)。いわゆるチェッキーニ・レポートも、金融サービス担当部局に「共通に見られる特徴は、一方では主として健全または安全を目的としつつも、しばしば、副作用 (side effect) として、市場への参入を制限する傾向のある」政府の規制上の役割であると指摘していた (Cecchini [1988])。

⁴ このようないいとこ取り (クリーム・スキミング)により、外国銀行が収益性の高い部門を押さえ、地場金融機関がハイリスクの部分に特化することによって、割を食うことになることに対する懸念もあるようである。また、市場競争が激化して利潤が低下すると、地場金融機関がそれをカバーするために高いリスクをとってでもハイ・リターンをめざし、その結果、金融システムの安定を害する結果を招くのではないかという懸念もある。

⁵ たとえば、カナダが 1967 年銀行法により、外国人による地場金融機関の株式保有について制限を加えることとなったのは、外国の利益をカナダの利益よりも重視して外国銀行は行動するのではないかという懸念に基づくものであった。たとえば、Transport Canada [2003: 29] 参照。

ることが必要であるという見方もありえよう⁶。たとえば、外国銀行は host country の産業育成などのために必要な（それ自体としては収益性が高くないが）融資を十分に行わないというようなことも考えられようし⁷、host country の（金融）政策の実効性を高めるといふ観点からは、当局の要請に協調する可能性のより高い地場金融機関のシェアが大きいことが必要であるとも考えられる⁸。もっとも、このような根拠に基づいて、外銀規制を行うことは競争政策という観点からは正当化しにくい。

第四に、国内預金者の保護という観点からは、外国銀行に対する規制が必要であるという考え方もありうる。外国銀行の参入による市場競争の激化は、金融システムの安定に悪影響を与えるのみならず、地場金融機関の破綻につながる可能性がないとはいえず、その結果、内国預金者の保護に欠けることになったり、逆に、host country が預金者等の保護のために預金の保証や最後の貸し手として財政的支出を行うと⁹、host country の財政負担が増大することになるかもしれない。

また、外国銀行は、何らかの問題が host country または home country で発生した場合には引き上げてしまうことから¹⁰、監督上の適切な措置が講じられていないと、預金者の実効的な保護に欠けるという弊害がありうる¹¹。

すなわち、セーフティ・ネットあるいは退出システムが脆弱であると、host country 側の財政的負担が多くなり、または預金者保護に欠ける結果をもたらすため、外国銀行に対する健全性規制の必要性がより大きく、その結果、競争制限的な効果をもたらすことがありうる。

6 市場競争を通じて、時間の経過とともに地場金融機関の経営効率が改善し、最終的には参入してきた外国銀行と対抗できるだけの市場競争力を持つようになるか、その前に地場金融機関が淘汰されるおそれがあるか（たとえば、Transport Canada [2003: 24]）のかという問題である。

7 たとえば、Transport Canada [2003: 24]; Globerman [1999: 12-13]参照。

8 詳細については、Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector [1998a] [1998b]; Globerman [1999: 12]; Conklin & Lecraw [1997: 1-30].

9 地場金融機関の場合に比べると、支出した額の全部または一部を倒産処理手続きなどを通じて回収することが困難かもしれない。また、外国銀行に対する財政的支出（とりわけ、最後の貸し手としての機能）は、外国銀行の株主等に対する富の移転をもたらす可能性があり、政治的にみて正当化されにくいという見方があるかもしれない。

10 評判を維持するというインセンティブが弱いかもしれない。

11 アルゼンチンの金融危機の際にはそのような弊害があったと指摘されている。Del Negro & Kay [2002].

第1節 外国銀行の現地法人の設立を認めるか／要求するか

外国銀行の現地法人の新規設立を原則として認めていない国やきわめて限定的にのみ認めている国もある。これは、主として、地場金融機関を競争から保護しようとする趣旨であると推測されるが、外国銀行が先進的なリスク管理手法を用いているような場合に、監督当局が対応できず、十分な監督ができないという懸念をふまえた政策であるという面が全く見られないわけではなからう。

他方、外国銀行に対して支店形態での進出を認めないという方向もみられる¹²。これは、支店が法人格を有していないことによる監督上の問題、倒産時の預金者の保護、預金保険制度との関連から説明することもできる。しかも、Basel II の適用との関連で外国銀行の支店が先進的内部格付け手法を採用した場合に、支店の所在地の監督当局がそれを検証することができないとすると、この点でも、監督上の問題が生ずるからである。

もっとも、これは、競争政策の観点から説明できないわけではない。たとえば、Basel II の適用との関連で、欧米や日本の主要金融機関は所要自己資本の額が少なくなる可能性が高い内部格付アプローチを使用すると推測されるのに対し、アジアの地場金融機関の多くはデータ不足などから所要自己資本の額が多くなる可能性の高い標準的アプローチを使用するケースが多いと推測されるため、外国銀行の方が競争上有利になるのではないかという懸念がある。

第2節 外国銀行の支店

1. 店舗規制

かつて、わが国においても、店舗規制は、競争制限的な規制として内国銀行を対象として採用されていた。したがって、外国銀行の支店に対する店舗規制が競争制限的な規制であり、かつ、地場金融機関を外国銀行との関係で有利に扱うことによって保護するという面はきわめて強いと考えられる。たとえば、上述のように、Basel II との関係で日本や欧米

¹² 詳しくは、たとえば、Cerutti, Dell’Ariccia & Martínez Pería [2005]参照。現地法人を設立することには、支店形態で進出する場合に比べ、安定的・長期的に host country にコミットすることの意思が現れていることも、host country が現地法人形態で銀行業を営むことを要求するようになっている理由の一つかもしれない。

の金融機関が有利であるとすれば、競争上不利な地場金融機関を保護するという政策にも合理性があるのかもしれない。

しかし、現地法人の設立を外国銀行に自由に認めるのであれば、支店形態での進出に対して、店舗規制を加えることには、健全性規制との関係での意義を認めることができないわけではない。すなわち、銀行監督の実効性を担保するためには、現地法人形態での進出が望ましいことから、外国銀行に対する店舗規制は現地法人形態での進出のインセンティブを与えるものであると位置づけることもできる。

2. 提供することができるサービス（とりわけ、リテール業務）の規制

支店の店舗数が1つに限られるのであれば、リテール業務が禁止されていること自体が、実質的にみて、さらに競争制限的な効果を生じさせているとは評価しにくい。他方で、支店形態での進出が銀行監督の実効性の観点から問題があるのだとすれば、健全性規制の観点からも、支店形態ではリテール業務を行うことを認めないというのも一つの政策である。

また、預金者保護の点からは、支店形態の場合、外国銀行が破綻した場合に十分な保護が受けられるかどうかという問題がある¹³。もちろん、持込資本規制や預金保険制度によってこの問題を緩和することはできよう。

3. ATM 網への参加

支店の店舗数が1つに限られ、あるいは、リテール業務が禁止されているのであれば、ATM 網への参加が認められていないこと自体は、実質的にみて、さらに競争制限的な効果を生じさせているとは評価しにくい。

しかし、リテール業務が認められている状況の下では、ATM 網への参加が認められないことは、競争制限的であるということができよう。もちろん、脆弱な外国銀行の支店が ATM 網を利用することによって、他の参加銀行に悪影響を与える可能性があるという面は認められ、ペイメントシステムの健全性という観点からすれば、実効的な銀行監督を行うことができない外国銀行の支店が ATM 網に参加することに問題があるという見方もありえよう。

¹³ とりわけ、アメリカ法 (Depositor Preference Act of 1993) 上、アメリカに本店がある場合には、アメリカ国内債権者が優先権を有することとされている。オーストラリア法も同趣旨の規定を有している。

4. 預金保険への加入の可否と規制に対する評価

外国銀行の支店の預金保険への加入を認めないことは、リテール業務を行おうとしている外国銀行にとっては、一方では、競争上不利益である（預金保険の保護がない預金であれば、高い金利でなければ、預金者を獲得できない）と見ることもできるが、他方では、預金保険料の負担なしにリテール業務を行うことができ、その結果、費用を削減できるという点で有利であるという評価も可能である。

そして、預金者が必ずしも十分な知識と能力を有していない（預金保険の対象となっていないことを知らない、知っていてもその帰結がどのようなものなのかを理解できない）とすれば、預金保険に加入せずに、リテール業務を行うことを認めることには問題があるという面も認められる。

もともと、外国銀行の支店に対する銀行監督が不十分である場合に、外国銀行の支店に預金保険への加入を認めると、財政的基盤が脆弱なあるいは不正が行われやすい外国銀行支店が加入し、その外国銀行が破綻し、その結果、預金保険加入銀行については支店所在地国の不相当な経済的負担を惹起するという問題がありうる。

なお、支店所在地国において、預金保険制度が整備されていない場合には、金融機関の破綻は、預金者の保護に欠けるという結果を招くか、逆に、国が事実上預金を全額保護するという形で預金者を保護することになるから、いずれにしても、外国銀行との関係では問題のある結果ということになる。

5. 持込資本規制

日本は採用していないが、多くの国々では、支店形態での進出に際して、持込資本規制を加えている。これは、外国銀行破綻時に、支店所在地国に一定規模の財産が保有されているようにするための規制であり、とりわけ、支店にリテール業務を行うことを認める場合には、預金者保護に資すると期待されている。支店のみの倒産処理手続きが可能であれば、持込資本規制の下では、少なくとも、持込資本の範囲内では、支店所在地国の預金者への配当にあてられる財産が確保されるからである。

持込資本規制は、競争政策的にみると、参入障壁であるという面もないわけではないが、地場金融機関に対して、最低資本金／純資産額規制を加えているのであれば、逆に、競争条件の均等化（level playing field）を実現するものであると評価することもできる。

第3節 外国銀行の現地法人

1. 店舗規制

外国銀行の現地法人に対して、地場金融機関と異なる店舗規制を加える合理性は健全性規制の観点からは説明しにくい。なぜならば、現地法人である以上、外国銀行に対しても地場金融機関と同じ監督が可能だからである。したがって、銀行監督当局の能力不足を理由としない限り、外国銀行の現地法人に対する店舗規制は、地場金融機関を保護・育成するという目的以外で合理的に説明することはできないと思われる。

店舗規制は、たとえば、外国銀行の現地法人が、比較的新しく、かつ、収益性の高いサービス、たとえば、プライベート・バンキングにおけるシェアを急速に増加させることを抑止し、地場金融機関を育成する効果を有するかもしれない。すなわち、外国銀行の浸透のスピードを抑えることによって、外国銀行が提供する新しいサービスや商品に地場金融機関がキャッチ・アップする余裕を与えるということがありうると考えられる。

2. 提供することができるサービス（とりわけ、リテール業務）の規制

外国銀行の現地法人に対して、業務範囲規制を加える合理性は健全性規制の観点からは説明しにくい。なぜならば、現地法人である以上、外国銀行に対しても地場金融機関と同じ監督が可能だからである。また、倒産法上の取扱いも現地法人であれば、地場金融機関と差がない。したがって、地場金融機関を保護・育成するという政策（上述1参照）を理由としない限り、外国銀行の現地法人に対する業務範囲規制は、監督当局の能力不足が合理的な根拠となりえよう。

3. ATM 網への参加

外国銀行の現地法人に対して、ATM 網への参加を認めないとする合理性は健全性規制の観点からは説明しにくい。なぜならば、現地法人である以上、外国銀行に対しても地場金融機関と同じ監督が可能だからである。

また、ATM 網はリテール業務を行う金融機関にとっては *essential facility* ということができ、地場金融機関が外国銀行の現地法人に ATM 網への参加を認めないことは、場合によ

っては競争法上の問題を惹起するのではないかと思われるが、アジア諸国ではそのような問題意識は乏しいようである。

第4節 コーポレート業務関連の規制

コーポレート顧客は自衛能力を有していると考えられるため、リテール業務と異なり、預金者保護という観点から、外国銀行によるコーポレート関連業務を規制する必要性は少なく、少なくとも、明文のルール上は、外国銀行に対してコーポレート業務の範囲について、地場金融機関と異なる規律を加えている国は少数派であるといえることができる。

もっとも、コーポレート関連業務の内の一部は、収益性が高いという見方もあり、外国銀行がおいしいところ取りをすることは、地場金融機関の比較において、不公平な結果を生じさせることになるという見方もあり¹⁴、その観点から、店舗規制が、外国銀行が収益性の高いコーポレート関連業務を行い、地場金融機関がより収益性の低いコーポレート関連業務あるいはリテール業務¹⁵を行うという事態を防止するという点で意義を有するという評価もありうる。

また、必ずしも、地場金融機関と異なる規律に服すると評価できるものではないが、一定の政策融資を行うことが外国銀行に対する免許の条件あるいは店舗（の追加的）開設の条件とされることがある。これは、地場金融機関と同じレベルのものであると評価できる限りにおいては、かえって、**level playing field**を確保しようとするものであり、競争政策的には合理性があるといえることができる。

なお、アジア諸国においても、外国銀行に関するコーポレート業務についての制約はリテール業務についてのそれよりもかなり緩いのが一般的である。これは、1つはコーポレート業務に関しては預金者保護が重大な問題となりにくい（企業は自衛できる、計算して行動することができる、と考えられる）ことによると思われるが、同時に、収益性が高いのではないかと思われるコーポレート業務について規制が厳しくないという事実はクリ

¹⁴ 詳細については、第3章第1節2参照。また、前掲注3も参照。

¹⁵ リテール業務がコーポレート業務に比べて収益性が低いとはいえ、かえって収益性が高くなる可能性はある。なぜなら、リテールの顧客は十分な競争力を有しないし、また、いったん囲い込まれると取引金融機関を臨機応変に変更するという行動を必ずしもとらないからである。また、規制当局も、預金者保護の観点から、金融機関が健全性を維持できるように、金融機関がある程度の収益を上げることができるような政策を採用する傾向がありうるからである。

ム・スキミングの懸念は必ずしも外国銀行のみに対する規制を設ける重要な根拠とはなっていないことを示唆するものであると解する余地がないわけではない。

もっとも、外国からの産業の進出を通じて、自国の産業の発展を図ろうとする場合に、外国の金融機関の進出を認めないと、工場などの設置を通じた外国企業の進出の妨げになるため、産業政策上、コーポレート関連業務を行うかぎりにおいて、外国銀行の営業を認めることが適当であるという考え方があるのかもしれない。また、コーポレート業務の顧客は短期的な視点から金融機関を選択せず、金融機関とコーポレート業務の顧客との間の関係が重視されるため、外国銀行がコーポレート関連業務に参入しても、地場金融機関の従来の顧客を——少なくとも、短期的あるいは中期的には——外国銀行に奪われることは少ないと考えられるからかもしれない。さらに、外国銀行にとっても、リテール市場よりも（とりわけ、自国の進出企業を主たる顧客とする）コーポレート市場の方が参入しやすいという面があり、（外国銀行の home country が host country に対して、通商交渉上、）外国銀行に対するコーポレート関連業務の開放を強く求める傾向にあることも、外国銀行に関するコーポレート業務についての制約はリテール業務についてのそれよりもかなり緩い理由の1つとして考えられよう。

第5節 外国資本による地場金融機関の株式の取得制限

外国資本による地場金融機関の株式の取得制限（第1章第3節参照）は、競争政策の観点からは正当化できないし（Transport Canada [2003: 30]）、銀行の健全性確保の観点からも合理的に説明する余地はほとんどないと考えられる。

もっとも、国家安全保障や経済政策などの観点からは、内国資本が地場金融機関の主要株主である場合には国の利益に従った意思決定が期待しやすいのに対し、外国資本が主要株主である場合には必ずしもそうではないということはいえるのかもしれない。銀行は金融政策における主要なチャネルであり、そのようなチャネルが外国資本の手に落ちることには抵抗があるのかもしれない¹⁶。

また、産業政策の観点から（外国資本によって支配されていない）地場金融機関が必要であるという見方もありえよう。すなわち、大銀行は国内の産業に対して持合いあるいは

¹⁶ Hoschka [1993: 110-111]参照。もっとも、Hoschka [1993: 111]はこのような主張は説得力を有さない、貸出しおよび預金の市場において競争があればあるほど、金融政策の実効性は高まると考えられると指摘している。

株式保有を通じて重要な影響を与えることができ、また、個々の会社の事業の方針をモニターする能力を有しているから、それらの会社の経営により多くの影響を与えるという観点から、銀行業は内国資本によって保有されることが望ましいという考え方である (Hoschka [1993: 110])。

さらに、——外国銀行にのみあてはまるものではないが——地場金融機関を取得しようとする者が上場している場合には、そのような者は上場していることによって、より低いコストで資金を調達できるため、競争上有利であるという主張がなされることがある (Hoschka [1993: 111, 117-118])。これは、低いコストで資金調達できる外国資本が、地場金融機関を買収することは、実質的に見て、競争上、内国資本が不利に扱われることになるという一般論にもつながる。

以上に加えて、金融機関の主要株主などが金融機関の貸出方針などに影響を与え、自らの利益を図るため、自らの個人企業などに対して、実質的には担保割れの貸付けをさせ、不良債権を増加させ、金融機関の財政状態の悪化あるいは破綻を生じさせたというような事態は日本（たとえば、一連の信用組合をめぐるスキャンダル）においても見られたところであり、金融機関の主要株主がだれであるかが金融機関の健全性に影響を与えることもたしかである。しかし、金融機関の主要株主にどのようなものになることが金融機関の健全性を損なうかに関する判断はきわめて困難である。したがって、地場金融機関の株式の取得に対する規制は、かりに、内外非差別的に行われるのであっても、しばしば、競争制限的に運用されるのが実態である (cf. Hoschka [1993: 110])。すなわち、監督当局が、主要株主規制上、ある者が主要株主として不適切であると判断する規準は必ずしも客観的ではなく、少なくとも、対外的には明らかにされていない、あるいは、監督当局の裁量に委ねられていることが少なくないため、競争制限的に運用されても、それを争うことは困難である。

第6節 事実上の参入障壁

アジア諸国においても、法令の明文上は、外国銀行と地場金融機関とを差別的に取り扱う旨が必ずしも定められていないとしても、免許の付与・条件や店舗開設の許可などが監督当局の裁量に委ねられているため（第5章第2節2参照）¹⁷、結果的に、差別的取扱い

¹⁷ 裁量に委ねられているため、不服を申し立てるなどの救済手段が存在しない。

がなされている場合が少なくないことはよく知られている。

また、かりに、監督当局が外国銀行を地場金融機関と平等に取り扱っているとしても、明文の規律ではなく、不文律が多く存在するため、経験を通じて学ばなければならないことが多いため、外国銀行にとっては、それが参入障壁となることがしばしば見られる¹⁸。

第7節 競争と金融機関の健全性

競争は金融機関の健全性に悪影響を与える可能性があるという主張がしばしばなされる(第1章第1節4参照)。

まず、一般論として、競争の激化が外部経済性および情報の非対称性という問題を深刻化させるおそれがあるという指摘がある(cf. Davis [1997: 537])。すなわち、競争が存在する場合に、競争があることによって、個々の売手が、生産コストを切り詰め、生産物の品質を引き下げることによって、利益マージンを高め、市場におけるシェアを高めようとするならば、情報の非対称性が市場の崩壊につながる可能性がある。このような場合には、買手は市場から退出するからである。激しい競争によってもたらされる可能性のある評判と関係の価値の下落によってこのような機会主義的な行動が誘発される可能性があるのである。

そして、銀行業について、さらに、激しい競争は銀行のリスク・テイキングを高め、一定の状況の下では、伝播的な取付けの可能性を高めることになる指摘されている(Davis [1992: chap.7])。すなわち、競争が激化するにつれて、長期的に優位に立つために、銀行は意図的に貸出金利を引き下げようとするが、貸出金利の引下げは銀行の収益を減少させ、景気後退期における貸倒れをカバーできなくなり、破綻につながる可能性がある。ところが、新規参入者は既存の金融機関との競争上、貸出金利を過少にせざるをえないとともに、情報の非対称性のために、従来は貸出量が限定されていた借り手に対してまで過少な貸出金利による貸出しをする可能性がある。このような行動は、全面的なスプレッドの縮小のみならず、既存の金融機関が有していた情報の質の低下につながり¹⁹、信用状況の評価における過誤をより引き起こしやすくなる可能性があるからである。

もっとも、このことは、外国銀行に対して、地場金融機関と異なる規制を加える根拠となりうるものではない。

¹⁸ これは、1990年代までの日本法人および外国銀行の日本における銀行業などの免許の取得との関係でも存在していた問題である。なお、ドイツの保険会社についての規制について述べたものであるが、Finsinger & Pauly [1986: 4-5]参照。

第8節 外国銀行による市場の独占に対する懸念

外国銀行の参入を認めると、不適切な市場支配力を有するような巨大金融機関が形成され、国内市場における競争が損なわれるのではないか、その結果、競争政策上も預金者保護の観点からも国民経済上も望ましくない結果を生ずるのではないかという懸念があることも指摘できよう²⁰。

しかし、経験的には、ある一つの外国銀行が host country において独占的な地位を占めるということはみられず、むしろ、host country において地場金融機関が行使していた市場力を減殺し、競争を促進するという結果になっているというのが多くの実証研究が示すところである (Levine [1996])。

第9節 素朴な level playing field 論

多くのアジア諸国においては、外国銀行の参入を広く認める前に、地場金融機関の合併等による体力強化を図ろうとする動きが見られる。これは、弱小なあるいは小規模な地場金融機関と大きな、あるいは資金力が豊富な外国銀行とが競争することは、競争条件が異なる状態で競争をさせるようなものであるという発想に基づくものであるとも解される。すなわち、外国銀行とわたり合えるような地場金融機関を育成して、国内市場で（ひいては国際市場で）競争させることこそが、同じ土俵での競争であるという認識に立っているということもできよう。国際市場で競争できない（国際的な業務あるいは国外の業務によって収益を上げることができない）地場金融機関と国際的なネットワークを有する外国銀行とを競争させることは、形式的には競争を促進するものであるが、そのような競争は公正ではない²¹という、やや素朴な認識に基づいて、外国銀行に対して、地場金融機関とは異なる規制、少なくとも、現段階においては競争制限的な規制を加えているのが、多くのアジア諸国であると評価することが適切なのかもしれない。

¹⁹ Besanko & Thakor [1993]参照。

²⁰ ヨーロッパにおける議論であるが、たとえば、Vives [1991: 24]; Neven [1990: 176]など参照。

²¹ たとえば、ボクシングにおいて、ミニムム級の選手とヘビー級の選手とを試合させることは公平なのかという問題と似た発想なのではないかと推測される。

[参考文献]

- Bernanke, Ben S. [1983] “Non-monetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of Great Depression,” *American Economic Review*, 73(3), pp. 257-276.
- Besanko, David and Anjan V. Thakor [1993] “Relationship Banking, Deposit Insurance and Bank Portfolio Choice,” in Colin Mayer and Xavier Vives (eds.), *Capital Markets and Financial Intermediation*, Cambridge University Press, pp. 292-327.
- Cecchini, Paolo [1988] *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*. (田中素香 (訳) 『EC 市場統合・1992 年』 東洋経済新報社、1988 年)
- Cerutti, Eugenio, Giovanni Dell’Ariccia and Maria Soledad Martínez Pería [2005] *How Banks Go Abroad: Branches or Subsidiaries?*, World Bank Policy Research Working Paper 3753.
- Conklin, David and Donald Lecraw [1997] “Restrictions on Foreign Ownership during 1984-1994: Developments and Alternative Policies,” *Transnational Corporations*, 6(1), pp. 1-30.
- Darby, Michael R. and Edi Karni [1973] “Free Competition and the Optimal Amount of Fraud,” *Journal of Law and Economics*, 16(1), pp. 67-88.
- Davis, E. Philip [1992] *Debt, Financial Fragility and Systemic Risk*, Oxford University Press.
- _____ [1997] “Problems of Banking Regulation — An EC Perspective”, in Goodhart, Charles .A. E. (ed.), *The Emerging Framework of Financial Regulation*, Central Bank Publications.
- Del Negro, Marco and Stephan J. Kay [2002] “Global Banks, Local Crisis: Bad News from Argentina,” *Economic Review* (Federal Reserve Bank of Atlanta), 87(3), 3rd quarter, pp. 1-18. Available at <http://www.frbatlanta.org/filelegacydocs/delnegro_kay03.pdf> (visited March 26, 2007).
- Diamond, Douglas W. and Philip H. Dybvig [1983] “Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity,” *Journal of Political Economy*, 91(3), pp. 401-419.
- Finsinger, Jorg and Mark V. Pauly [1986] “Introduction,” in Jorg Finsinger and Mark V. Pauly (eds.), *The Economics of Insurance Regulation*, Macmillan, pp. 1-23.
- Globerman, Steven [1999] *Implications of Foreign Ownership Restrictions for the Canadian Economy: A Sectoral Analysis*, Industry Canada.
- Hoschka, Tobias C. [1993] *Cross-border Entry in European Retail Financial Services: Determinants, Regulation and the Impact on Competition*, St. Martin’s Press.

- Levine, Ross [1996] "Foreign Banks, Financial Development, and Economic Growth," in Barfield, Claude E. (ed.), *International Financial Markets: Harmonization versus Competition*, AEI Press, pp. 224-255.
- Montinola, Gabriella and Ramon Moreno [2001] "The Political Economy of Foreign Bank Entry and its Impact: Theory and a Case Study," *Pacific Basin Working Paper Series*, Working Paper No.PB01-11, Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Economic Research Department, Federal Reserve Bank of San Francisco.
- Nelson, Phillip [1970] "Information and Consumer Behavior," *Journal of Political Economy*, 78(2), pp. 311-329.
- Neven, Damien [1990] "Structural Adjustment in European Retail Banking: Some Views from Industrial Organization," in Jean Dermine (ed.), *European Banking in the 1990's*, Basil Blackwell, pp. 153-178.
- Shapiro, Carl [1983] "Optimal Pricing of Experience Goods," *Bell Journal of Economics*, 14(2), pp. 497-507.
- Transport Canada (Policy Research Branch, Strategic Policy Directorate, Policy Group) [2003] *Restrictions on Foreign Ownership in Canada*, TP 14500E, (August). Available at <<http://www.tc.gc.ca/pol/en/report/research/tp14500e/tp14500e.pdf>> (visited March 26, 2007).
- Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector [1998a] *Change, Challenge, and Opportunity*, (September). Available at <http://www.fin.gc.ca/taskforce/rpt/pdf/Main_E.pdf> (visited March 26, 2007).
- _____ [1998b] *Competition, Competitiveness, and the Public Interest*, Background Paper #1, (September). Available at <http://www.fin.gc.ca/taskforce/rpt/pdf/BG1_E.pdf> (visited March 26, 2007).
- Vives, Xavier [1990] "Deregulation and Competition in Spanish Banking," *European Economic Review*, 34(2/3), pp. 403-411.

表1 外銀規制の比較

| | | 韓国 | 中国 | 香港 | シンガポール | マレーシア* | インドネシア | タイ | フィリピン |
|----------------|--------|---------------------------------|--|-----------|-----------------|----------------------------|---------------------------------------|------------------------|---|
| 支店形態の進出の可否 | 既存 | 可能 | 可能 | 可能 | 可能 | 不可 | 可能 | 可能 | 可能 |
| | 新規 | 可能 | 現法化を推進 | 可能 | 可能 | 不可 | 一定の要件を満たす場合のみ可能 | 現在は不可 | 現在は不可 |
| 現地法人形態の進出の可否 | 既存 | | 不可 | 可能 | 可能 | 可能(原則1国1行) | 可能 | 可能 | 可能 |
| | 新規 | 実態として不可 | 推進 | 可能 | 可能 | 不可 | 可能(ただし、合併形態をとらなければならない、外資は99%まで) | 現在は不可 | 可能(60%まで)。但し、2007年6月13日まで、既存現地法人(地銀、信用組合銀行を除く)の100%買収可。 |
| 店舗規制 | 支店形態 | 原則として1店舗に限定(新設には金融監督委員会の認可を要する) | 1都市1店舗/認可は当局の裁量 | 特になし | ライセンスの種類による制約あり | n.a. | 中央銀行の許可を要するが、明示的な規制はなし | 1店舗に限定 | 規制あり |
| | 現地法人形態 | 特になし | n.a. | 特になし | なし | 4店舗まで | 特になし | 3-4店舗に限定 | 6店舗に限定(当初3店舗は現法の選択、残り3店舗は中銀 Monetary Board による指定) |
| 追加的業務規制 | 支店形態 | 特になし | 人民元業務としては国内居住者の個人預金としての100万元以上の定期預金のみ。また、クレジットカード業務は認められない | 特になし | ライセンスの種類による制約あり | n.a. | 特になし | 特になし | 特になし |
| | 現地法人形態 | 特になし | 国債の元利払の代理業務・引受け及び金融債の発行はできない | 特になし | なし | 規制あり | 特になし | 特になし | n.a. |
| 支店形態の場合の持込資本規制 | | あり | 2億元 | なし | あり | n.a. | あり | | あり(下限) |
| 地場銀行の支配権取得規制 | | n.a. | 不可(20%以下)。25%以上取得すると外国銀行扱い | 特になし | 実態として不可 | 免許を受けている銀行であれば、払込済資本額の5%以内 | 商業銀行については99%まで取得可能(庶民信用銀行への資本参加はできない) | 特になし(1997年から10年間の時限措置) | 地銀、貯蓄組合銀行への出資不可、その他は上限60% |
| 預金保険 | | 外国銀行支店を含む | 預金保険なし | 外国銀行支店を含む | 外国銀行支店を含む | 外国銀行支店を含む | 外国銀行支店を含む | 預金保険なし | 外国銀行支店を含む |

(出所) 筆者作成。

(注) * イスラム金融機関を除く。

(このページは白紙です)

第5章

アジア各国の競争法制と金融セクターへのかかわり

楠 茂樹

はじめに

本章では、競争法制の金融セクターへのかかわりについて考察する。ここでいう「競争法（制）」とは、わが国では独占禁止法（以下、「独禁法」と呼ぶ）¹およびそれに関連する法制（たとえば景品表示法²等）を指すものとする。米国（連邦）ではシャーマン法（Sherman Act）³やクレイトン法（Clayton Act）⁴等で構成される反トラスト法（Federal Antitrust Laws）が、EUではEC条約（EC Treaty）⁵81条、82条により構成される競争法が、それに該当する。

競争法を「競争政策にかかわる法」と定義するならば、わが国で言えば競争法に該当するものは独占禁止法に限定されない。民法であっても、知的財産法であっても、各種業法であっても、それは競争法である。なぜならばそれら法領域は、競争（「競い合い」と言ってよいかも知れないがここでは「競争」という言葉のみを用いる）⁶に対して一定のかかわりを有し、競争のあり方に対して何らかの影響、関係付けを行おうとしていることについて疑い得ないものであるからである⁷。

¹ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（1947年法律第54号）。

² 不当景品類及び不当表示防止法（1962年法律第134号）。

³ 15 USCA Sec. 1 et seq.

⁴ 15 USCA Sec. 18 et seq.

⁵ Treaty Establishing the European Economic Community (1957), in 1992 renamed the European Community (“Treaty of Rome” or “EC Treaty”), articles renumbered in the Amsterdam Treaty (1997) (OJ (C 340) of 1997).

⁶ ここでは「競争」「競い合い」の意味を精査することはしない。これら概念の再検討を通じて、競争法、競争政策の意味と意義を改めて問い直すものとして、楠 [2000-2001]参照。

⁷ 白石 [1997]参照。

こうした競争法の「広い射程」との比較で、わが国独禁法に相当するものに競争法の射程を限定するという「狭い射程」を考えるならば、それは「企業間の競争活動 (competitive activities) に直接的な規範的価値を見出し⁸、または企業間の競争活動を何らかの目標 (市場メカニズムの機能化や効率性の向上) を実現するための手段的価値を見出しつつ⁹、「競争しているということ (又は公正に競争しているということ)」「競争し得ているということ (又は公正に競争し得ているということ)」に反する諸活動、市場構造を「反競争性」「不公正性」という理由の下、禁止ないし制限する」法領域を指すものということができる¹⁰。本章において以下、「競争法」「競争法制」という言葉を用いた場合には、この限定された射程内にあるわが国独禁法 (および関連法令) およびそれに相当する諸外国の法令を指すものとする。

金融セクターにおいて競争政策を考えるとき、このような視点の限定化には一定の意義があると言えよう。金融セクターにおいて金融機関が展開する競争活動が、それ自体規範的価値を有し、または金融サービス市場の機能化や効率化のための手段的価値を有すると考えられる競争法制は、規制緩和、自由化後の金融セクターにおいて重要なイシューになるだろうからである。

このような問題の立て方は、規制緩和、自由化が進み、金融機関による競争の余地の創出、拡大が当に現在進行形で伸張しつつあるアジア金融セクターにおいて、重要なものであると考えられる¹¹。

⁸ 競争それ自体に価値を見出すことについてやや奇異に感じられるかもしれない。この点、功利主義的な説明として Suzumura [1999]がある。

⁹ 競争がもたらす正の効果について、本書第1章参照。

¹⁰ 独禁法といわれる法領域が白石教授のいう「競争政策」の中でどのように位置付けられるかは、実は単純な問題ではない。すなわち、独禁法の本質 (アイデンティティーといってもよいかもしれない) についての問題である。このような基礎理論についてはわが国ではほとんど議論の集積はない。欧米の歴史を見ても、単純ではないことが分かる。Gerber [1998] (欧州) および Peritz [1996] (米国) 参照。ここでは、あくまでも筆者なりの理解を示したに過ぎない。

¹¹ 以下では、アジア各国の法令に言及する際のサイテーションの提示は行わない。本書国別編参照。

第1節 問題設定

1. 競争法制の射程：一般論

アジア各国の金融セクターにおける競争法の適用（のあり方）を考察する際、まずは、競争法が金融セクターに適用される（適用されない）その法的構造についての一般論を確認しておく必要がある。

（1）競争の余地、取引の自由の制度上の余地

競争制限行為を禁ずる競争法は、制度上、競争の余地のないところに適用され得ない。競争制限行為は概念できないからである。たとえば、法令上、銀行が唯一つの国有銀行に限定されているならば、銀行間の競争はあり得ず、そこには競争制限行為は存在し得ない。

また、不公正取引を禁ずる競争法は、制度上、取引の自由の余地がないところに適用され得ない。法によって強制される行為が不公正であると評価され、何らかの処分や制裁の対象となるのであれば、法は二つの矛盾した行動、言い換えれば不可能を強いることになるからである。

防衛や治安のように、サービス（という表現自体が不適切かもしれないが）の複数のソースによる競争が認められていない極端な分野もあることとの比較では、一般的に言って、金融セクターは競争の余地があるとは言える¹²。一方、制度上、ソースが一元化されている分野であっても、契約の相手方との関係では取引の自由の余地はある場合があり、その限りで不公正取引がなされる可能性は存在する。金融セクターについても同様のことが言える¹³。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第一の視点は、金融セクターが直面している競争、取引の「制度上の制約」である¹⁴。金融セクターにおける競争法適用のあり方を考察する際、まずは制度上（金融法制上）の金融セクターにおける競争の余地の有無およびその射程の広さを確認しなければならない。アジア金融セクターに引き付けて言うならば、規制緩和、自由化の流れの中で金融法制がどのように変遷し、競争環境がどのように創出、拡大されていったかについて把握しておく必要がある¹⁵。

¹² 国によって、規制緩和、自由化の度合いには軽重があるので画一的には言えない。本書第2章参照。更に詳細は、本書国別編参照。

¹³ わが国独禁法における違反主体たる「事業者」概念は政府や地方自治体を排除しない。最判1989年12月14日民集43巻12号2078頁、最判1998年12月18日審決集45巻467頁。

¹⁴ たとえば、（官民での裏約束が存在しないという前提で）公共調達が発注が随意契約においてなされる場合には、入札談合はなし得ない。

¹⁵ この点については本報告書における各国の金融法制にかかわる記述を参照。本章ではこれよ

(2) 適用可能性の形式面：適用除外

適用除外 (exemption) 規定が存在すれば、その限りで競争法は適用されない。適用除外規定は競争法に置かれる場合と、適用除外の対象にかかわる法令に規定される場合とがある。

わが国独禁法で言えば、無体財産権法上の権利行使に対する適用除外 (21 条)、組合行為に対する適用除外 (22 条)、著作物にかかわる再販売価格維持に対する適用除外 (23 条 4 項) 等がある¹⁶。その他の適用除外規定のタイプとしては、ドイツ競争制限禁止法 (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: (Kartellgesetz))¹⁷に存在する、中小企業カルテルに対する適用除外 (GWB 3 条) がある¹⁸。なお、EC 競争法上には一括適用除外 (block exemption) と呼ばれる規定が存在する。すなわち、ローマ条約 81 条 3 項は「商品の生産・販売の改善又は技術的・経済的進歩の促進に役立ち、かつ、消費者に対しその結果として生じる利益の公平な分配を行うもの」であって、「その目的達成のために必要不可欠でない制限を参加事業者に課」さず、かつ「当該商品の実質的部分について、参加事業者に競争を排除する可能性を与えない」協定を適用除外とすると定めており、具体的にどの協定等が適用除外とされるかは、閣僚理事会の授権により欧州委員会が一定種類のものを一括して適用除外とする規則を定めるとしている (同 83 条)¹⁹。

以上は適用除外される類型が具体化されている例であるが、より抽象的、一般的な適用除外の規定のされ方もある。

第一が、法令 (規則) 遵守のためになされる競争制限行為に対する適用除外である。後に触れるように、アジアの一部の競争法にはこのタイプの適用除外規定が存在する (たとえばインドネシア)。この場合、競争制限行為を基礎付ける (競争法以外の) 法令 (規則) の存在が実際上の適用除外規定として機能することとなる。

第二が、関係省庁 (の長) の判断で競争法からの適用除外が認められる場合がある。たとえば、GWB 旧 8 条は「経済全体及び公共の福祉のために決定的な理由が存在する場合、

り先、検討の対象としない。

¹⁶ かつては不況カルテルや合理化カルテル等に対する適用除外規定も存在したが現在では存在しない。

¹⁷ BGBl. 1957 I, 1081. これまで 7 回の改正を経験している。第七次改正は 2005 年 (BGBl. 2005 I, 2114)。

¹⁸ かつての GWB には多くの適用除外規定が存在したが、EC 競争法への平準化の要請下、そのうち大半が削除され、その代わりに EC 競争法の一括適用除外規定を準用する旨の規定が置かれることとなった (2 条) (2005 年第七次改正)。解説として、天田 [2005] 参照。

¹⁹ 金融セクターに関して言えば、保険分野にかかわる一括適用除外規定が存在する。欧州閣僚理事会規則 1534/91 号 (権限付与規定) および 欧州委員会規則 358/2003 号 (適用除外規定)。<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:053:0008:0016:EN:PDF>> (欧州委員会規則)。

連邦経済大臣（Bundesminister für Wirtschaft）の申し出」によりカルテル合意（1条）が許容され得る、と規定されていた（いわゆる「緊急カルテル」）²⁰。アジア地域の競争法では、たとえば、ベトナムが商業大臣による（広範な裁量の下での）個別の適用除外認定の制度を設けていること、を挙げることができる²¹。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第二の視点は、金融セクターにかかわる競争法の適用除外規定の存在とその運用である。金融セクターにおける競争法適用のあり方を考察する際、「金融セクター」を明示した適用除外規定の有無のみに着目するのではなく、法令遵守のためになされる競争制限行為に対する適用除外や、関係省庁（の長）の判断で個別ケースごとに認められる適用除外の存在についても配慮しなければならない。

前者は金融法制側の問題であり、そこで問題にされる「法令（規則）」が何を含むのか、について問われることとなる²²。その射程が広ければ広いほど金融セクターにおける競争法適用は後退することとなる。

後者については、その規定がどれだけ例外的なものとして位置付けられているかによって、金融セクターへの競争法適用のあり方が決まることとなる。言い換えれば、適用除外を認定する関係省庁（の長）の裁量が広ければ広いほど、金融セクターにおける競争制限的行為に対する競争法適用は後退することとなる。

（3）適用可能性の実質面：競争の実質的制限、公共の利益、競争法の目的論

適用除外にかかわる規定がない場合、問題は違反要件該当性へと移ることとなる²³。この場合、違反要件の規定振りとその解釈が金融セクターにおける競争法適用において決定的である。わが国独禁法においては「不当な取引制限」（3条後段）の定義規定である2条6項では、違反要件たる効果要件として、「公共の利益に反」することと、「一定の取引分野における競争を実質的に制限」することを挙げている。つまり、何ををもって「公共の利益に反」すると考えるのか、何ををもって実質的競争制限と考えるのか、によって何が違反

²⁰ 前掲注 18 参照。

²¹ 本書 14 章参照。ベトナム競争法はその実施機関である競争管理局が商業省傘下にあることが特徴的である。

²² 後述するインドネシア競争法では「法令又は規則」（インドネシア競争法 50 条 a 項）とされており、「規則」の射程が問題になる。

²³ ここでは適用除外規定に該当する場合が、そもそも実体規定における違反要件を満たさない場合と考える（確認規定）か、違反要件を満たす場合が適用除外規定によって初めて適用を免れるものとする（創設規定）か、の議論はしない（無体財産法上の権利行使についての適用除外にかかわる議論については、たとえば、稗貫 [1994] 参照）。どちらのほう为例外を認めにくいのか、という議論もあろうが、独禁法違反の射程に何を容れるかは要件の解釈次第でいかようにもできる面もあり、あまり生産的な議論とも思われない。

の射程に入るかが決まるのである²⁴。

このことは、競争法がどのような観点から何を違反として扱おうとしているのか、という最も根本的な問題にかかわるものである。たとえば、わが国独禁法における「公共の利益」の意味が問われた石油カルテル事件（価格調整）最高裁判決²⁵では「独禁法の立法の趣旨・目的及びその改正の経過などに照らすと、同法二条六項にいう「公共の利益に反して」とは、原則としては同法の直接の保護法益である自由競争経済秩序に反することを指すが、現に行われた行為が形式的に右に該当する場合であつても、右法益と当該行為によつて守られる利益とを比較衡量して、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」という同法の究極の目的（同法一条参照）に実質的に反しないと認められる例外的な場合を右規定にいう「不当な取引制限」行為から除外する趣旨と解すべきである」と判示されている。一方、通説的見解では「公共の利益」概念にさしたる意義を認めず、適用除外規定がない以上、実質的競争制限があれば独禁法違反になると考える²⁶ものの、そのような見解に立ちながらも、大阪バス協会事件²⁷や日本遊戯銃協同組合事件²⁸を意識しつつ、実質的競争制限にいう「競争」を「保護に値する競争」と把握する立場も存在する²⁹。

競争法が「競争を維持・促進する」ルールであるという理解については、各国、各論者、一般的・抽象的にはコンセンサスが取れているようだが、その具体的中身については十分なコンセンサスは取れてはいないようだ³⁰。「競争」と一言で言っても、個々の競争を念頭に置いているのか、競争のプロセス（ないし市場メカニズム）を念頭に置いているのか、

²⁴ 当然、何をもち「一定の取引分野」に該当すると考えるのか、も重要なイシューではある（市場画定の問題）。ただこの要件は、金融セクターへの競争法適用の問題として言うならば、金融セクターに対して独禁法を適用しようとする場合に初めて問題になる要件であつて、金融セクターにおける競争法適用の有無それ自体がイシューとなるアジア金融セクターにおける競争政策のあり方についての調査においては、やや先を見越した問題の立て方になっているとも言える。アジア金融セクターにおける競争法適用のあり方にかかわる問題としては、市場画定は未成熟な問題であると言わざるを得ない。むしろ、競争法制に限定せず、金融法制を含む形で考察される金融セクターにおける競争環境全体の考察の中で、何と何が競い合っているのか、どの市場とどの市場が競合しているのか、といった観点から競争政策のあり方を論じることの方が、現時点でアジア金融セクターを考察する上で有益なのではないかと思われる。

²⁵ 最判 1984 年 2 月 24 日刑集 38 卷 4 号 1287 頁。

²⁶ 根岸・舟田 [2006: 54]参照。

²⁷ 審判審決 1995 年 7 月 10 日審決集 42 卷 3 頁。

²⁸ 東京地判 1997 年 4 月 9 日審決集 44 卷 635 頁。

²⁹ 根岸・舟田 [2006: 54-57]参照。

³⁰ 競争法は競争者を保護するのではなく、競争を保護するものであるという、コンセンサスに過ぎない、とも言える。See *Spectrum Sports, Inc. v. McQuillan*, 506 U.S. 447, 458 (1993); *Brunswick Corp. v. Pueblo Bowl-O-Mat, Inc.*, 429 U.S. 477, 488 (1977); *Brown Shoe Co., Inc. v. United States*, 370 U.S. 294, 320 (1962).

それとも効率性のような競争の帰結を念頭に置いているのかで随分と競争法の狙いとするところが変わってくるであろう³¹。その理解の仕方如何で、金融セクターにおける競争制限行為の競争法上の扱いも違いが生じることとなろう。また、とりわけアジア各国においては、国際的要請（圧力）の下、形式的、表面的に競争法制を整備した側面は否定しがたく、わが国独禁法でいう「公共の利益」のような概念を用いて行うか、「競争」概念にその意図を込めるかの別はあるだろうが、その国における政治的、政策的思惑から競争法を自国に都合のよいものとして解釈、運用する可能性は十分にある。とりわけ金融セクターは、その国の経済のコア部分ないしインフラとして考えられる傾向が強いと思われ、アジア各国の中には急激な開放路線に抵抗を感じ保護主義的な政策を打ちたがっているところもあるかもしれない。そこで、競争法がその国の政治的、政策的思惑から恣意的に運用される（たとえば、外資狙い撃ち）可能性は、否定できない。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第三の視点は、競争法の違反要件の規定振りとその解釈である。とりわけアジアの多くの国は競争法制が整備されたばかりか、現在整備中のところが多く（例外は日本の他、韓国ぐらいである）、それらの国においては違反要件の具体的射程が未だ不明確である。金融セクターにかかわる適用除外規定がないからといって、金融セクターにおける競争制限行為が即、競争法違反になるとは限らない。アジア各国が自国の競争法に何を委ねようとしているのか（していないのか）を見極める必要がある³²。

（４）所轄官庁（の調整）

金融セクターにおける競争制限行為、不公正取引が、実体面において競争法違反の要件を満たすものとしても、手続面次第で競争法の対象外となる場合があり得る。すなわち、金融セクターにおいて問題となることがらの処理が、競争法制を扱う競争当局の所轄ではなく、金融法制を扱う金融当局の所轄である場合である。また、競争当局と金融当局が同じことがらに対して二重にかかわる場合もあり、その場合には両者の調整が問題になる。

この点がしばしば問題になるのが、企業結合の問題である。たとえば、銀行の合併は金

³¹ たとえば、Bork [1978]は、効率性（efficiency）を反トラスト法の目標と捉え、これを「競争」と同意義であると主張している。なお、楠 [2000-2001]は、「競争」概念と独禁法とのかかわりについて、目的論、実体規定の解釈を意識しつつ検討している。

³² 競争法を自国に有利に利用とする政治的、政策的意図は表に出にくく、（アジア各国の競争法の）実務の積み重ねのない現段階では、その可能性を指摘するに止まらざるを得ない。したがって本章では以下、この問題を具体的な分析の対象とすることができなかった。とはいえ、競争政策の現実を見るうえでは非常に重要なことがらである。今後の課題としたい。

融庁の認可事項³³であるとともに、独禁法上の企業結合規制の対象でもある(独禁法 15 条)。実際には、事前相談制度に基づき公正取引委員会が当該合併に関し独占禁止法上問題なしと回答し、それを踏まえた上で金融庁が当該合併を認可するというプロセスが踏まれるので、手続的に両機関が衝突するということは考えにくい。また、そのプロセスの中において両機関間でインフォーマルな調整がなされるだろうから、実務上の支障もない³⁴。とは言え、實際上どちらの機関がイニシアティブをとるかで結果が随分と変わってくるかもしれない³⁵。

ドイツにおいては、連邦経済技術大臣 (Bundesminister für Wirtschaft und Technologie) が、連邦カルテル庁 (Bundeskartellamt) により禁止された問題となる企業結合につき、経済全体へのプラスの効果がより優越的に認められ、または公共の利益への寄与が上回る場合に、当該結合を認可する権限を有する (GWB42 条 1 項)。その際には独占委員会 (Monopolkommission) の意見を聞かなければならないとされる (同 4 項)。企業結合にかかわるドイツ競争法の手続きは、通常は連邦カルテル庁マターとして処理されるが、連邦経済技術大臣が最終判断権限を留保している、という形になっている。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第四の視点は、問題となることからの「所轄」である。アジアの多くの国は競争法制が整備されたばかりかこれまで機能してこなかったところが多く、競争当局の権限の及ぶ範囲が限定される傾向が強いと言える。競争法制がどんなに実体法上強力そうなものであってもそれが競争当局によって執行され得ないものであれば意味がない。また、金融セクターについては、他のセクターとの比較で、所轄官庁による監視、監督がより強力 (厳格) になされる傾向があると言え、この点、競争法がどこまで及ぶかに決定的な影響を与えていると言える。「アジア」の「金融セクター」においては、当にこの第四の視点が大きくかかわることになる。

³³ 銀行法 30 条 1 項。

³⁴ 米国では、規制当局により認可された銀行間の合併が反トラスト法違反であるとして司法省により提訴され、違反が認められたケースがある。United States v. Philadelphia Nat'l Bank, 374 U.S. 321, 329 (1963)。現在では、銀行合併に関する法律が改正され、当該合併を審査する監督機関は事前に、司法省および他の監督機関に対し、わずかな例外を除き「競争上の問題」につき報告要求をすることとなっており、関係する機関間で判断に食い違いが生じないような手続上の仕組みが作られている。この点について、たとえば、佐藤 [2004: 406]参照。

³⁵ 日本航空 (JAL) と日本エアシステム (JAS) の経営統合のケース (2002 年) では国土交通省がイニシアティブをとり、公正取引委員会が相当に譲歩したとの報道がなされている。日本経済新聞 2002 年 4 月 27 日朝刊 2 面、13 面。

3. 競争法制が金融セクターにかかわる場面³⁶

ここで、わが国独禁法の例を参照しつつ、競争法制が金融セクターにかかわる場面について簡単に触れておく。

(1) 手数料カルテル、市場分割

金融機関間で手数料を協定することや、事業エリアの競合を避けるために支店開設に関する協定（市場分割）を行うことがまずは考えられる。前者の例として、大手銀行による土曜日の ATM 手数料の有料化について独禁法違反が疑われ、公正取引委員会が調査したケースがある³⁷。

(2) 競争制限的な排除行為

金融機関がその市場支配的地位を背景に、融資先に対して圧力をかけるなどして、自らの競争者や自らと密接に関係のある事業者の競争者を市場から排除する行為を挙げることができる。後者の例として、融資先企業に圧力をかけ、当該金融機関の関連企業の競争相手との取引をやめさせた埼玉銀行事件がある（1950年）³⁸。

(3) 不公正取引

不公正取引の類型にはさまざまあるが、金融機関について問題になりやすいのが、融資によって形成された金融機関の優越的地位が濫用される場合である。わが国独禁法ではこれまでに、歩積・両建て等いわゆる拘束預金（1977年）³⁹や中小企業へのデリバティブ商品購入押し付け（2005年）⁴⁰が問題とされている⁴¹。

(4) 企業結合

違反事例ではないが、最近注目を浴びたケースとして三菱東京フィナンシャル・グループ

³⁶ 川濱 [2004]参照。ここではわが国独禁法にかかわるケースを紹介するに止める。たとえば、EC 競争法の金融セクターへの適用について、多田 [2006]参照。英米における銀行規制をめぐる競争政策の現況を伝えつつ、理論面の検討を加えるものとして、小塚 [2002]参照。

³⁷ 2003年3月12日公取委調査結果公表<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/03.march/030312.pdf>>。この点につき、川濱 [2004: 14]参照。

³⁸ 同意審決 1950年7月13日審決集2巻74頁。

³⁹ 最判 1977年6月20日民集31巻4号449頁。

⁴⁰ 勧告審決 2005年12月26日審決集52巻436頁。

⁴¹ なお、公正取引委員会「金融機関の業務区分の緩和及び業務範囲の拡大に伴う不公正な取引方法について」<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/04.october/041020.pdf>>も参照。

プと株式会社U F J ホールディングスの経営統合がある（2006年）⁴²。このケースでは、実質的競争制限を判断する上での前提としての市場画定が相当に細分化された形でなされており、これからの金融セクターにおける独禁法適用を展望する上でも大きな意味を与えそうである。

第2節 アジア各国の競争法制概要と金融セクター

1. 総説

以上の問題設定を意識しつつ、アジア各国の競争法制とその運用を眺めることとする⁴³。本研究プロジェクトの調査対象国すべてにおいて競争法制（独禁法制）が整備されている訳ではなく、現在のところ立法過程の途中にある国もある。競争法制が未整備な国（具体的には、マレーシア、中国）については、言及しないこととする。また、競争法制が整備されている国（具体的には、インド、インドネシア、タイ、大韓民国、フィリピン、ベトナム）の内、1990年代後半の金融危機が競争法制定の直接的な原因となったインドネシア、そして調査対象国の中では最も競争法の歴史が古い大韓民国についてやや詳しく触れることとする。その他の国については本研究テーマとの関係で特徴的な点について言及するにとどめることとする。

2. 考察のサンプルとしてのインドネシアと大韓民国

(1) インドネシア

インドネシア競争法（正式名称は、独占及び不正行為禁止法（インドネシア共和国法 1999年第5号）⁴⁴は、1999年3月に制定、公布され、2000年9月から施行されている⁴⁵。インドネシア競争法の制定事情として最も直接的なものは、1990年代後半の金融危機におけるIMF支援の際のIMFとインドネシア政府との合意である（それ以前から競争法制定

⁴² <<http://www.jftc.go.jp/ma/jirei/17nendo.pdf>>

⁴³ 全体的なサーベイとして、たとえば、Medalla [2005]、Lee & Fong [2006]等参照。

⁴⁴ Law of the Republic of Indonesia, Law No.5 of 1999 Concerning the Prohibition of Antimonopoly and Unfair Practices.

⁴⁵ インドネシア競争法の制定事情については、金子 [2000]が詳しい。制定事情を含むインドネシア競争法の解説、紹介として、Fox [2000]; Juwana [2001]; Maarif [2001a] [2004]等がある（紙幅の関係で英文文献のみ掲げておく）。

の動きはあったことは事実である)。そこでは、適正な競争基盤の整備として競争法制定、施行を急ぐ旨の内容が盛り込まれた⁴⁶。

インドネシア競争法における禁止規定については、類型ごとに細かく定められている⁴⁷。具体的には、合意に基づく独占行為、価格拘束、市場分割、排他的行為、数量カルテル、トラスト、買手寡占、垂直的共同行為、閉鎖的協定、外国事業者との協定、共同妨害、入札談合、独占的状态規制、支配力濫用、企業結合等である（4条～28条）。これら実体規定が金融セクターに適用されたケースは、銀行が融資先について優越的地位を行使したケースが一件見当たる程度に過ぎない。インドネシア国内では金融セクターにおける競争法適用について実務的にも学術的にも大きなイシューになっていないようである。

競争法の執行機関は KPPU (*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*) であり、法令上9名以上の委員で構成されている(2007年2月現在13人)。金融機関の企業結合については、KPPUの他、中央銀行であるインドネシア銀行(Bank Indonesia: BI)も審査を行うことになる⁴⁸が、その可否を判断する最終決定者が KPPU なのか BI なのか現在のところ定まっていない⁴⁹。

実体法上、特徴的な点としては、(1) 独占的状态規制が存在すること、(2) (1) および濫用規制の対象となる市場支配的地位、禁止される企業結合規制の射程につき、市場シェア基準による単純な認定がなされていることを挙げることができよう。そして(1)(2)につき、基準となるシェアが単独の事業者または事業者グループで50%((1)(2)が対象)、2、3の事業者または事業者グループで75%とされているということである((2)が対象)。

競争法上「金融」に触れる箇所は存在しない。かかわりがあるとするならば、適用除外規定である50条a項の位置付けであろう。同条項は、法令または規則を遵守するためになされる行為が競争法の適用除外となることを定め、その解釈次第で政府の指導によるカルテル、企業結合等を広く適用除外を認めるものとなるかもしれない⁵⁰。つまり、法令および規則に従う限りにおいて事業者の行為は競争法の適用除外となるならば、規則の解釈次第で、BIが何らかの規則なり通達なりを策定、発出し、金融機関にその内容を遵守させる

⁴⁶ Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies by the Indonesian Government dated July 29, 1998 (cited in, Juwana [2001: 55-56]).

⁴⁷ 公正取引委員会ウェブ・サイト(「世界の競争法」) <<http://www.jftc.go.jp/worldcom/html/country/indonesi.html>>における紹介参照。

⁴⁸ 詳細は本書10章参照。

⁴⁹ KPPUに抛れば現在審議中とのことであるが、それほど大きなイシューになっていないようだ。金融セクターにおける競争法適用問題において、KPPUはインドネシア中央銀行(Bank Indonesia)等金融監督機関と協議しつつ、健全性や効率性当の側面を維持しつつ公正な競争を確保するように協働していく、との回答に止まった。

⁵⁰ 産業政策、社会的目的等も広範に考慮できる点が特徴的、との指摘を受けたが(KPPU、CSISにおけるインタビュー)、こうした例外規定の存在がそれを反映しているものと思われる。

のであれば、たとえば、それらに基づく企業結合は競争法上の企業結合規制の基準（前述）を超えたとしてもそれは許されるということになるかもしれない⁵¹。

また、51条は、社会生活にかかわる物資とサービスの生産と流通にかかわる独占、集中が法に基づき、国有企業または政府認可の機関によりなされるべき旨を規定しているが、これも解釈次第で広く競争法の適用除外を認めるものとして機能する余地は、あるだろう。51条の存在は、金融機関が国有化されるプロセスを競争法の適用対象外とする理屈付けに用いられるかもしれない。金融サービスを社会生活にかかわるサービスとするかは分からないが、そうであるならば、国有化された金融機関が競争法上の独占規制、市場支配的地位の規制、企業結合規制の基準（前述）の基準を超えたとしても、それ自体は競争法上問題としないという理屈付けは可能かもしれない。

（2）大韓民国

韓国独禁法（正式名称は「独占規制及び公正去来に関する法律」であるが以下では単に「公正去来法」と呼ぶ）⁵²は1981年12月に制定され翌年から施行されている⁵³。執行機関は公正去来委員会（공정거래위원회）である。韓国も1990年代後半に金融危機に見舞われたが、インドネシアと違い競争法は金融危機以前から存在していた（制定事情については本報告書では触れない）。金融危機を招いたひとつの原因が競争法制の不備であったということも韓国の特徴である。

公正去来法は制定後、1986年、1990年、1992年、1994年、1996年、1998年、1999年、2001年、2002年、そして2004年に改正が行われ現在に至っている⁵⁴が、金融危機との関係で注目すべきは、1998年の第六次改正と1999年の第七次改正である⁵⁵。前者は、金融危機を引き起こした大きな原因と考えられた債務保証を禁じることを主眼とした⁵⁶。後者は、

⁵¹ この点に関し、KPPU関係者は規則が広く解釈される余地（つまりイニシアティブがBI側にあるということ）について否定をしなかった。BI（2007年2月28日にインタビュー）関係者は、競争法に抵触するルールの新設について否定的だった。後者については当然に予想される反応であると言えよう。

⁵² 詳細は、本書9章参照。

⁵³ 韓国独禁法の解説書として中山 [2001]がある。その後の動向として、たとえば、鄭 [2006]等がある。

⁵⁴ 韓国公正去来委員会のウェブ・サイト<<http://ftc.go.kr/eng/laws/overview.php>>を参照。

⁵⁵ 以下、中山 [2001]、今泉・安部 [2005]等参照。

⁵⁶ 金融危機に至るまで、大規模企業集団所属会社の多くが外部からの借入に依存し無分別に事業活動を拡張し、財務構造は脆弱であった。そして、これら会社は集団内部で相互に債務保証し合っていたので連鎖倒産の大きな危険が伴っていたのである。債務負担が一定限度に達すると、それが相互保証に耐えられなくなり関係企業に連鎖的にデフォルトを引き起こし、対外信用度の下落も相俟って金融危機につながった。

ロバストな競争環境の整備を目標とした。

公正去来法は、市場支配的地位の濫用規制（第2章）、企業結合の制限及び経済力集中（持株会社の設立及び転換、相互出資の禁止、出資総額制限、系列会社に対する債務保証の禁止、金融・保険会社の議決権行使の制限）の規制（第3章）、不当な共同行為の制限（第4章）、不公正取引行為の禁止（第5章）を実体規定として定めている。これら実体規定が金融セクターに適用されたケースは、クレジットカードの手数料カルテル等いくつか散見される程度であり、韓国国内で金融セクターにおける公正去来法適用について実務的にも学術的にも大きな 이슈になっていないようである。

このうち、金融セクターにかかわる規定は僅かである。具体的には、金融持株会社が非金融・保険国内会社の株式を所有する行為、そして逆に一般持株会社が、金融・保険国内会社の株式を所有する行為の禁止規定（8条の2第2項4号・同5号）、そして大規模企業集団に属する金融・保険会社が、取得し又は所有している国内の系列会社の株式について議決権を行使することの禁止規定（11条）ぐらいである⁵⁷。

なお、独禁法 58 条は「この法律の規定は、事業者又は事業者団体が他の法律又はその法律に基づく命令により行う正当な行為に対しては、これを適用しない」と定めている。これは特に金融を意識したものではないが、金融法制が競争制限行為を事業者または事業者団体に強制するものであるならば、それが公正去来法の射程外となることを意味している。つまり、金融セクターについて言うならば公正去来法の適用可能性は金融法制に依存しているということになる。

大統領令で定める一定の資産額または売上額を超える会社が、一定の要件（ターゲットとされる会社の発行済み株式総数の一定割合以上の取得の場合等）に当てはまる企業結合を行う場合には、当該会社は大統領令の定めるところにより公正去来委員会に届け出なければならないこととなっている（公正去来法 12 条）。この点については当該会社が金融機関であるか否かによって差はないが、金融機関同士の企業結合の場合には、金融監督委員会（금융감독위원회）がその可否を審査する手続きが行われることとなっている。その際、金融監督委員会は公正去来委員会と協議する旨法令は定めているが、手続きからして金融監督委員会が最終的に判断する立場にあるようにも見える。しかし、公正去来委員会が公正去来法上許される決行結合ではないと判断した場合に、両機関の調整がどうなされるか

⁵⁷ 「金融」という言葉だけを見るならば、たとえば、公正去来委員会の金融機関の長に対する金融取引にかかわる情報提供要求権の制度（公正去来法 50 条 5 項）がある。しかし、これは金融セクターそれ自体の、またはそれに関連する競争政策に直接かかわるものではなく、財閥内の系列会社相互の資金、資産等の不当支援行為禁止（同 23 条 1 項 7 号）を実効ならしめる規定である。この点につき、中山 [2001: 33] 参照。

は結局のところ明らかではないようだ⁵⁸。

3. アジア各国の競争法制と金融セクターへのかかわり

(1) 競争法適用の現況

アジアの多くの国は競争法制が整備されたばかりか、現在整備中のところが多く、調査対象となった国（本書国別編）において、金融セクターへの競争法適用事例どころか、競争法適用事例が一件もないところが少なくない。競争法制が未整備な中国、フィリピン、マレーシアは当然のこととして、競争法制自体は存在するベトナム、インド⁵⁹では違反の適用事例が存在しない。タイは現段階で競争法の適用事例は僅かである。日本、韓国を除けばアジア地域で最も競争法執行に積極的なインドネシアであっても、金融セクターへの適用はごく僅かである。

(2) 金融危機と競争法

WTO や OECD といった国際機関の後押しで競争法制定（改正）が進められるケースが多い。アジアにおいては、金融危機下の IMF 支援が競争法制定（改正）のきっかけとなった例を見かけるのが特徴的である。その例として、本章ではインドネシアと韓国を取り上げた。投資対象国として魅力ある競争基盤を形成することが求められたインドネシアと、競争法制の不備が金融危機を招いたとされる韓国では、金融危機と競争法とのかかわり方が異なるが、金融セクターに対する競争法のかかわりではなく、競争法への金融セクターからの（危機を通じた）かかわりのケースとして興味深い事実を伝えている⁶⁰。

⁵⁸ 公正去来委員会へのインタビュー（2007年2月23日）では、これまで金融機関にかかわる企業結合で実質的競争制限を認めたケースはないので、金融監督委員会と見解が食い違った場合については答えられないとのことであった。一方、金融研究院（한국금융연구원）へのインタビュー（2007年2月23日）では、金融監督委員会の意向を公正去来委員会が尊重し、反競争性が認められる場合でも公正去来委員会が当該企業結合を容認することは、実務上あり得る話であるとの回答だった。

⁵⁹ インド（ここでは2002年競争法（Competition Act, 2002）を指す）では、法律自体は制定されているが実体規定についての施行がストップしている状態にある。本書15章参照。

⁶⁰ 競争法導入を推し進める国際機関が、競争法は導入した国の経済に有利に働くという議論を展開する場面をしばしば見かける。たとえば、競争法の効果的運用と長期的経済成長に正の相関を見出す研究として、Dutz & Hayri [2000]等参照。

(3) 競争法適用条件の充足

中国、フィリピン、マレーシアは現段階では競争法制それ自体が未整備の状況にある。インドは新しく競争法が制定されたが実体規定が未施行の状況にあり現在見直しの途中にある。ベトナム、タイは競争法が制定され既に施行されているが適用事例自体がゼロ（ベトナム）か、ほとんどない（タイ）状態にある。このような状況において、これらの国々について競争法制の金融セクターへのかかわりを論じるのは不可能であるか、困難である。調査対象国の中で歴史と運用実績を考えると、インドネシアと韓国についてのみコメントの対象とすることは不合理とは言えないだろう。唯、ベトナムの競争当局が商業省傘下に置かれており、各違反行為について商業大臣に個別に適用除外を認める権限が付与されていることについて、競争政策を各産業にかかわる他の政策よりも劣位に置く余地を創出するものと性格付けることが出来、このことは金融セクターへの競争法の適用にも何らかの影響を与えることになるのではないかと推測させるものである、との指摘が可能である。

競争法適用条件の充足という第1節の問題設定の分類中、インドネシア、韓国ともに共通して確認されたのが、適用除外の対象として「法律、規則（命令）に従う行為」を競争法上挙げている点である。ここで「規則（命令）」の射程がどこまで広がるかは明らかではないが、その解釈次第では、金融法制のみならずその執行のあり方に競争法の適用可能性が依存する関係になるとも言えなくもない。つまり、「規則（命令）」の射程が広く解釈されればされるほど、金融当局の実務レベルでの対応が競争法よりも優先される可能性が高まるということである。直後で述べるように、インドネシアも韓国も金融機関の企業結合の是非についての金融当局と競争当局の関係が必ずしも明確でない状況にあることを考えると、このような理解もあながち的外れであるとは言えないだろう。

そして金融機関の企業結合について、金融当局（インドネシアはBI、韓国は金融監督委員会）か競争当局（インドネシアはKPPU、韓国は公正去来委員会）かが必ずしも明確になっていないという点でも共通している。もし、前者にイニシアティブがあり、競争当局の判断を尊重しないのであれば、競争法はその限りで金融セクターへの適用から後退することになる⁶¹。

インドネシアについて1点、韓国について1点付け加えておく。

インドネシアについては、既に触れたように、社会生活にかかわる物資とサービスの生産と流通にかかわる独占、集中が法に基づき、国有企業または政府認可の機関によりなされるべき旨の規定が競争法に存在している（51条）ことが、国有化された金融機関の競争

⁶¹ 両国とも競争当局が問題視したことがないとのことなので問題は顕在化していないようだ。

法の適用について何らかの影響を与えることになるかもしれない。

韓国に関しては、競争法制の金融セクターへのかかわりについて、1998年の第六次改正の経緯等からして、金融セクターに対して競争法を適用することよりも、金融システムを適正化するために財閥に対して競争法を厳格に適用することの方に、より強い関心が持たれているのではないか、と思われる。もしそのような推測が正しければ、この背景には、韓国の産業構造の特殊性がある、と言えるだろう⁶²。

第3節 まとめと課題

繰り返しになるが、アジア各国の競争法制は未整備か、一応整備はされていても運用が滞っているところが多い、インドネシアは整備後間もない割には適用に積極的とも言えるが金融セクターへの適用はほとんどないに等しい。調査対象国中、歴史面、運用の積極さの面から最も充実していると言えるだろう韓国でさえ、金融セクターにおける競争法適用は目立つものではなく、金融セクターは競争法上、特に政策上重要視している分野ではない、という印象を受ける。

こうした状況に鑑み、競争法制の観点からアジア金融セクターを眺めたとき、競争法制の金融セクターに適用される条件（適用されない場合の条件）といったよりプリミティブな段階の問題が検討されるべき課題であると指摘することができる。本章では、そういった問題意識に基づき論を展開してきた。

もちろん本章ですべてのことがらを言い尽くしたわけではない。たとえば、本章では競争法策定および改正における政治的問題については言及しなかった。政官財の間でどのような力関係、影響関係があり、それが競争法策定、改正にどのように反映されていくのかは、あらゆる国で問題となることである。特に、競争法制導入にそもそも積極的にでない国が国際機関の要請の下導入を検討せざるを得なくなった場合、さまざまな利害関係者からさまざまな政治的関与がなされることが予想される。特に、競争法制整備が遅々として進まない国、整備はしたものの全く運用がなされない国、一部産業分野には全く適用事例がない国については、そういった観点からの分析が必要になるかもしれない⁶³。

スピードの差こそあれ、金融セクターの規制緩和、自由化の世界的潮流はアジアにも及んでいる。今後、競争を基調としつつそれを適正化、健全化することを目的とする法令の

⁶² この点は今回の調査で十分に詰められなかった点である。今後の課題としたい。

⁶³ 競争法制の改正をめぐる政官財の影響関係を分析したものとして、Suzuki [2002]がある。

整備がますます進んでいくだろう。その流れの中で競争法制の役割が今後クローズアップされていくだろう。

競争法の狙いを一言で言えば、反競争的行為の禁止である。金融セクターに競争法が適用される際の最も大きな関心事は、金融セクターにおいて競争がどのように展開され、問題となる行為がどのように金融セクターにおける競争を破壊するかである。金融セクターにおいては誰と誰が、何処で、何を巡って競争しているのか。金融サービスが多様化し、IT化が伸張し、業際規制が緩和、撤廃される中、金融セクターにおける競争環境は刻々変化している。同時に、競争制限の仕方もこれまで以上に多様化、複雑化していくかもしれない。競争法上問題とする市場は何か、反競争効果の分析手法は何か⁶⁴。

これらの点は、アジア金融セクターにおける、将来的な課題となることがらである⁶⁵。

⁶⁴ これらの点につき、たとえば、McCarthy [1997]; 小塚 [2002]; 川濱 [2004]等参照。

⁶⁵ 韓国については次のような説明が可能であろう。韓国においては、金融危機の前から競争法（公正去来法）は存在していたし、支配的事業者の認定から金融機関が除外されていたことを除けば、金融機関を競争法の射程から除外する法的な障害は存在しなかった。しかし、実際には適用されない状況が続いてきた。それは官治金融、すなわち政府が金融機関（とりわけ銀行）の（貸付等の）行動をコントロールする状況が長く続いてきたことが影響しているのかもしれない。金融危機を迎え韓国は「金融構造の再編」「（外資を含む）参入障壁撤廃、緩和」の両方をほぼ同時期（1990年代末）に行った。この時期公正去来法改正もなされたが、それは（金融危機を引き起こした原因としての）財閥の存在と行動に向けられるものであった。現在でも、独禁法の関心事は財閥による産業支配が主であり、金融セクターは大きなイシューになっていないようである。ただ、金融統合法制が整備され金融構造が大きく変化すれば、金融セクターにおける競争状況も大きく変化し、公正去来法上大きな問題を孕むこととなるかもしれない（韓国法制研究院の申ヨンス博士（2007年2月22日訪問）も、その点を指摘している。また、その際の市場画定（market definition）も複雑な問題となるだろう、と指摘している）。

[参考文献]

〈英語〉

- Bork, Robert H. [1978] *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books.
- Lee, Cassey and Cheong May Fong (eds.) [2006] *Competition Policy in Asia: Models and Issues*, Faculty of Economics & Administration and Faculty of Law, University of Malaya.
- Dutz, Mark A. and Aydin Hayri [2000] “Does More Intense Competition Lead To Higher Growth?” World Bank Policy Research Working Paper No.2320.
- Fox, Eleanor M. [2000] “Equality, Discrimination, and Competition Law: Lessons from and for South Africa and Indonesia,” *Harvard International Law Journal*, 41(2), pp. 579-594.
- Gerber, David J. [1998] *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Clarendon Press.
- Juwana, Hikmahanto [2001] “The Liberalization of Foreign Trade and Investment, and the Competition Law and Policy in Indonesia,” in *Competition Law and policy in Indonesia and Japan*, Institute of Developing Economies, pp.53-61.
- KPPU [2006] *The KPPU's Five Year Report: Period of Institution Development and Early Implementation, Period 2001-2005*.
- Maarif [2001a]: Samsul Maarif, “Enforcement of Competition Law and Ensuring its Transparency in Indonesia,” in *Competition law and policy in Indonesia and Japan*, Institute of Developing Economies, pp.161-178.
- _____ [2004] “Chinese Anti-Monopoly Law: Competition Law in Indonesia: Experience to Be Taken for the Development of Competition Law in China,” *3 Washington University Global Studies Law Review*, 3(2), pp. 333-346.
- McCarthy, Tim [1997] “Refining Product Market Definition in the Antitrust Analysis of Bank Mergers,” *Duke Law Journal*, 46(4), pp. 865-902.
- Medalla, Erlinda M. (ed.) [2005] *Competition Policy in East Asia*, Routledge.
- Peritz, Rudolph J.R. [1996] *Competition Policy in America, 1888-1992: History, Rhetoric, Law*, Oxford Univ. Press.
- Suzuki, Kenji [2002] *Competition Law Reform in Britain and Japan: Comparative Analysis of Policy Networks*, Routledge.
- Suzumura, Kotaro [1999] “Consequences, Opportunities, and Procedures,” *Social Choice and Welfare*, 16(1), pp. 17-40.

〈日本語〉

天田弘人 [2005] 「「EU 法の優位」は加盟国法をどう変えたのか——ドイツ競争制限禁止法 7 次改正」(『公正取引』660 号、18-23 頁)。

今泉慎也・安倍誠編著 [2005] 『東アジアの企業統治と企業法制改革』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

金子由芳 [2000] 「インドネシア競争法の立法動向」(『広島法学』23 卷 3 号、117-134 頁)。

川濱昇 [2004] 「金融市場と独禁法」(『公正取引』650 号、11-16 頁)。

楠茂樹 [2000-2001] 「独禁法における「競争」の理解及び「競争」とルールの関係についての検討(一)～(二)・完:ハイエク競争論及びルール論の視点から」(『法学論叢』147 卷 3 号 71 頁以下、149 卷 2 号 59 頁以下)。

小塚荘一郎 [2002] 「銀行規制における競争の意義」(日本銀行金融研究所 IMES DISCUSSION PAPER SERIES (2002-J-27))。

佐藤一雄 [2004] 『米国独占禁止法』信山社。

白石忠志 [1997] 「競争政策と政府」(『岩波講座現代の法 8 ——政府と企業』岩波書店、73-102 頁)。

多田英明 [2006] 「EU における金融業と競争政策——銀行業を中心として」(『公正取引』666 号、30-35 頁)。

鄭浩烈 [2006] 「(翻訳)韓国公正取引法の特徴とその運用」(『阪大法学』55 卷 6 号、1307-1333 頁)。

中山武憲 [2001] 『韓国独占禁止法の研究』信山社。

根岸哲・舟田正之 [2006] 『独占禁止法概説 [第 3 版]』有斐閣

稗貫俊文 [1994] 『知的財産権と独占禁止法』有斐閣。

(このページは白紙です)

第6章

プルーデンシャル規制と競争政策の関連性

横井 眞美子

はじめに

金融セクターにおける競争政策を考える上では、プルーデンシャル上の考慮がこれまで大きく影響してきたことを踏まえる必要がある。第1章でも述べられたように、金融機関、特に銀行は、その特殊性ばかりが着目された。金融セクターにおいて競争が激化すると、それが銀行の収益を圧迫し、金融不安を招くため、競争制限的な規制体系が敷かれてきた¹。

しかし、先進国における金融規制を巡る最近の論調は、むしろ競争を促しながら規制監督を行うことを強調している。この背景には、どういった変化があるのかを分析、検証することが本章の目的である。競争政策とプルーデンシャル規制は密接に絡んでおり、双方がお互いの発達に影響を及ぼしている。

本章の前半では、先進国におけるプルーデンシャル規制の発達と競争政策への影響について考える。まず理論的な問題を整理し、次にプルーデンシャルな考慮がどのように合併規制に反映されているかを検証し、最後に行政指導と競争政策の相関関係を考察する。

後半では、アジアの実態を視野に入れ、プルーデンシャル上の考慮がどのように金融監督に影響を及ぼしているかを述べる。一般的なプルーデンシャル規制、GATS が適用される上での論点、アジア各国が示す金融制度マスタープランにおける銀行統合について検討する。

¹ 本書第1章第2節参照。

第1節 プルーデンシャル規制と競争政策（理論的問題）

プルーデンシャル規制を考える上で、最も基本的な手法、基準としてはバーゼル合意があることは第1章で述べられた²。金融セクターの分野において国際的に監督基準の標準化は盛んに行われているが³、先駆的に行われたバーゼル銀行監督委員会（Basel Committee on Banking Supervision: バーゼル委）の議論の発端は、国際的に活動する金融機関が、どの国においても公平な条件で（“level playing field”）競争できる土壌を組成することを目的としていた。特に、1988年のBasel合意（Basel Committee [1988]）と呼ばれる自己資本比率に関する合意は、多くの国で適用され、世界的に見て実質的な銀行監督基準となった⁴。

銀行を中心とする金融機関の監督は、競争政策が段階的、実態的に発展することにより当然ながら様々な形で影響を受けているが、それは競争政策を意識的にとりいれたというより、むしろ金融セクター自体の変遷の結果であることが伺える。規制緩和、グローバル化が進展するなか、それらはどのようにしてプルーデンシャル規制に対するアプローチを変化させ、さらに実質的には競争政策の変化と相成ったのであろうか。

これまでのプルーデンシャル規制は、主に個別金融機関のバランス・シート上の数値に依存するものが中心的であった。しかし、最近のプルーデンシャル規制・政策の傾向としては、金融機関の内部管理を強化する、もしくは利害関係者からの監視による規律を利用するような手法についても重きを置きつつある。また、市場関係者の自主性に監視を委任する代わりに、市場の失敗、消費者への不当な損害を引起すような事態には厳しく制裁する。その他に、金融機関の内部統制制度の確立、またそれによる企業統治の向上を図ることを目指しており、総じて、より市場原理を取り入れることで、市場の現状に即したものとする傾向にある。

1. 監督手法の変遷

昨今の金融監督は、従来の監督当局の裁量が強く働く制度から脱却し、原則のみを示し、

² 本書第1章第2節参照。

³ バーゼル委のほかに標準化を進めている代表的なグループとしては、証券監督者国際機構（International Organization of Securities Commissions: IOSCO）と保険監督者国際機構（International Association of Insurance Supervisors: IAIS）がある。これらとバーゼル委の活動の中で、各境界線を越える問題について検討するグループにジョイント・フォーラム（Joint Forum）がある。

⁴ バーゼル合意が競争環境の平等化、均質化を進めるために形成されていった背景については、Norton [1995]参照。

より金融機関自身の企業判断の余地を大きくし、一方でその自己責任と市場規律を用いた規制方法を用いた制度設計を目指している。

また、変化する金融情勢に対し、金融機関が自らの判断によりリスク管理を行い、その判断を資産評価に活かすことも大きな転換である。以下は、主要なプルーデンシャル規制上のアプローチもしくは具体的な手法として最近適用されているもので、市場原理の活用、競争の促進に対応しているものである。これらが目的とするのは現行のプルーデンシャル体系を調整することでより効率的に効果を及ぼすことである。

- **Principle-based** : 原則を中心に定めることで多様な商品、制度への応用を可能とする方式。金融機関の自主的な取組みを促進し、経営の自由度を確保する。金融機関の経営・リスク管理、コンプライアンスの態勢整備を促す上で有効な手法。新商品や取引手法が出現した場合に、柔軟な対応を可能とするなど重要な役割を担う（金融庁[2007]）。
- **Risk-based** : 各金融機関自身が保有する資産のリスクをより正確に把握し、リスク管理能力の向上を図ることを促す自己資本規制を行う。金融機関がリスク管理システムを開発することで、金融機関が抱える信用リスク、市場リスク、オペレーショナル・リスクといった主要リスクを、より精緻かつ迅速に把握することを促す。
- **市場規律** : 金融機関のリスクに関する判断とモニタリングの一部が市場における利害関係者、ステーク・ホルダーに委任される手法。利害関係者が懸念する問題が迅速に改善されないと、関係者は投資を上げたり、株式を売却したりすることにより金融機関に対し制裁を加えることが出来る。また、市場からの制裁が破綻へとつながる可能性もあるため、金融機関は自主的に問題点を改善する動機を作る。
- **自主規制** : 営業や販売における顧客相手のルールや業務上のルールを業界団体や自主規制機関が定め、モニタリングする手法。証券取引所は金融セクターの中の最たる自主規制機関であり、**Principle-based** の監督の実効性を高める役割を担う（金融庁 [2007]）。
- **罰則制度の強化** : 金融機関が違反行為を行った場合の制裁を強化し、罰金や経営陣の個人責任を明確化することで違反行為を抑制する。多額の課徴金や個人名を明記した経営陣の **Reputational** リスクが伴うため、金融機関が問題行為を自粛することを意図している。これは後に述べる個人責任とも関係している。

Principle-basedな規制は、Rule-basedな規制と対比され、議論されることが多い。Rule-basedな規制手法は、詳細な規則を定めることで、金融機関に規制される業務や範囲を事前に明確にし、予見可能性を高めながら、行政の恣意性を排除する手法である。アメリカは主要な rule-based 規制を行う国の一つといわれるが、他方、どの先進国の市場も一定程度は principle-based の規制を取り入れながらも、詳細はルールを定めているというのが実態である。たとえば、英国の金融サービス機構は、principle-based の規制が基本としながらも、8500ページ余に及ぶルールブックにより金融機関の規制を明示している(McCarthy [2007])。また、日本でも金融庁は principle-based と rule-based のコンビネーションのもと規制を行っている(金融庁[2007])。Rule-based の規制は、ルールが事前に明確にされるため、公正であるとも考えられる。そのため、金融監督当局は principle-based と rule-based の適正なバランスを探っているのが現状である。

上で述べられたアプローチの多くは、バーゼル委がバーゼル合意を改定するために合意した Basel II (Basel Committee [2004]) の基本理念に取込まれている。Basel II の主要な目的は、金融機関自身のリスク管理能力を自己資本比率の算定に利用することである(第一の柱)。第二の柱は、金融機関のリスク管理向上への自主努力を促しつつ、銀行監督当局が金融機関のリスク管理体制を評価することを求める。第三の柱は、市場規律の活用を掲げ、情報開示の改善を促している。

規制緩和により、競争が活発になっている金融セクターにおいては、市場による資源配分がより公正に働くための銀行監督が必要になってくる。翻ってみれば、市場主導の金融セクターにおいてはそれに応じた規制体系が整備されていなければ競争政策の推進には限界がある。このような発展に対応するものとなるよう、監督手法も変化している。

2. 早期是正措置

市場原理に従った問題行の処理を考える場合、銀行の業務悪化に対し、より早い段階で、現状に対応した経営改善策を採ることが求められる。しかし、問題を起こしうる銀行が、財務状態が悪化する各段階において利用することができる業務改善のための制度がない場合、銀行は本能的には業務悪化を隠蔽し、リスクの高い業務を取ることを選好する可能性がある。早期是正制度(prompt corrective action)は、このような行動を銀行が取ることを未然に防ぐために、業務悪化の兆しが見えた早い段階から措置を講じることを目的としている。

これに対し、早期警戒措置(early warning system, structural early intervention)は、早期是

正措置に至る前に、健全性の改善を図るために、継続的に、そして早め早めの経営改善を促していくものである。収益性、安定性、そして資金繰りという観点から改善が必要かどうか判断される。

早期是正措置は、ルールに従い、当局の恣意性を出来る限り排除する観点から、自己資本比率を基準として用いられており、多くの国において、自己資本比率に応じて銀行に対する措置が決められている。

また、自己資本比率のみでなく、より多様な観点・基準を用いて問題銀行に対する措置を決める CAMEL を早期警戒・是正措置に利用する場合もある⁵。アメリカでは、自己資本比率を含む、複数の要素から算出するスコアリング・モデル、CAMEL を銀行監督に用いている⁶。CAMEL のスコアが一定以下になると、スコアに応じた措置が講じられる。

早期是正措置は、自己資本比率や CAMEL といった基準を活用することにより、是正が求められる基準を事前に明確化し、銀行の財務が債務超過に陥る前の適宜な段階において行動を起こすことを求める制度である。早期是正措置は対外的に透明性の高い監督制度であることを示し、市場の公正性を高める効果も高い。監督を競争に中立にさせ、予測性の高い制度作りをしていく上で早期是正措置は重要である。

3. 個人責任

金融機関の経営陣が責任ある経営をするために、経営陣に個人責任を課すような向きも見られる。経営陣に自ら責任を持たせることで、健全な経営を促すインセンティブを持たせることがその背景にある。この前提には、銀行監督上、銀行その他の金融機関の経営陣には一定の資質が求められることがある。通常、銀行の参入要件および継続的な要件として、金融機関の経営陣には一定の適性（能力、知識、経験や資格等）が求められ、金融機関を経営するに適当な人物であるか（その人物の履歴を振り返り、清廉であることを犯罪、財務上のデータ、民事上の記録等から判断する）が審査される（Fit and proper 要件）（Basel Committee [1999]）。

また、経営陣の資質については、上述の CAMEL を適用する場合にも「経営の適性」という項目で算出の要素として、金融機関経営上、一定の重要性を置かれることが伺える。

イギリスの金融サービス・市場法（Financial Service and Market Act: FSMA）は、金融サ

⁵ 本書第1章第2節参照。

⁶ 連邦準備制度と通貨管理庁が考案したものであるが、正式には金融機関共通格付け制度（Uniform Financial Institutions Rating System）と呼ばれている（Cole [1995: 1-15]）。

ービス機構に個人の名声に影響するような制裁を加える権限を与える⁷。

また、一般企業に対する法律ではあるが、米国は、サーベンス・オクスレー法 (Sarbanes-Oxley Act of 2002: SOX)⁸の制定の結果、経営陣の個人責任が増した。SOXは、企業を利用した違反者に対し連邦刑事罰となることを課し、既存の連邦刑事罰の範囲を拡張した⁹。

4. バーゼル合意のコンプライアンス過程

バーゼル合意が、世界的にも広くプルーデンシャル規制として適用されているが、それが各国において国内適用される過程について検証する。

バーゼル合意は G10 の銀行監督当局間が推奨する基準であるため、国内適用する必然性はない。バーゼル委のメンバー国であったとして適用する義務は一切なく¹⁰、非メンバー国も自由意志での適用となる。しかし、プルーデンシャル規制の普及の実態を見ると、大抵の国はバーゼル合意に即する、もしくはバーゼル合意に基づくものより高い自己資本比率を求めている。本調査の対象となった国は、すべてバーゼル合意を適用しており、むしろ 9%や 10%といった、高い自己資本比率を求める国もあった。また、Basel II も基本型ながらも適用する予定の国が大勢であった。バーゼル合意の適用過程は、金融規制の普及過程を示唆しており、金融セクターにおける競争政策にもインプリケーションがあると考えられるためである。

それでは、どのような過程を経てバーゼル合意はプルーデンシャル規制として各国において受容されてきたのであろうか。

バーゼル合意の普及過程には次の五つの経路が考えられる。

- (1) バーゼル委の G10 諸国のメンバー監督当局
- (2) 地域銀行監督会合においてバーゼル委員会に対するフィードバック、コメントをする G10 諸国以外の非メンバー監督当局

⁷ Financial Service and Market Act 2000, sections 23-25. 運用上の指針は “Enforcement Manual” に規定されている。Financial Services Authority, ENF.

⁸ 2002, Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745 (codified in scattered sections of 11, 15, 18, 28, and 29 U.S.C.).

⁹ The Act's criminal provisions are contained in Title VIII, the Corporate and Criminal Fraud Accountability Act of 2002. Sections 801-807; Title IX, the White-Collar Crime Penalty Enhancement Act of 2002. Sections 901-906; and Title XI, the Corporate Fraud Accountability Act of 2002, Sections 1101-1107. Inter alia Harvard Law Review [2002: 728].

¹⁰ 実際、アメリカは Basel II を金融制度全体に適用するのではなく、国際的に活躍し、一定の資産規模以上の 10 数行にのみ適用する (Yokoi-Arai [2005])。

- (3) IMF から緊急融資を受ける際のコンディショナリティ¹¹として受容される
- (4) IMF の IV 条コンサルテーション¹²、金融セクター評価プログラム (Financial Sector Assessment Programme: FSAP) への参加¹³、ASEAN の銀行監督サーベイランス¹⁴を経て受容
- (5) 国内事情による適用

各経路の発生は、重複することも可能であり、時期は多少異なりながら、むしろ重複することのほうが多いであろう。

(1)は、会議当事者でありバーゼル合意を適用する動機はもっとも高い。(2)は、最も適用の動機が低い、バーゼル委自身が、地域監督当局を活用することによりバーゼル合意の意図の説明とその普及を進めている。

(3)と(4)は、それに対し、より直接的な効果がある。本書第7章第1節で詳細に述べるように、IMF のコンディショナリティは、国際収支インバランスに陥った国が、融資を受けるに際しての実質的な条件である。融資が IMF の理事会で承認されるためには、金融システムの健全性の回復が必ずと言っていいほど求められる。実行されないと次の融資が行われないため、借入国もこれを達成するために政府を上げて取組むことになる。

さらに、(4)については、IV 条コンサルテーション以外は、自主的に評価を受けることが前提であるが、良い評価を得ることのアナウンスメント効果は高く、金融システムの健全性を国際的にアピールすることもできる。また、FSAP では自己資本比率をはじめとする指標が評価基準として設定されているため、バーゼル合意をプルーデンシャル規制の一環として普及させる効果を高める効果がある (World Bank & IMF [2005: chpts 2 & 3])。

プルーデンシャル規制は、このような経路をたどり、バーゼル委員会で合意された内容が幅広く受け入れられており、Basel II も今後とも新しいプルーデンシャル規制として普及すると考えられる¹⁵。

一方、競争政策も、FSAP において金融制度を評価する上での重要な基準とされている

¹¹ 本書第7章第1節参照。

¹² IMF 加盟国は IMF 協定の IV 条に従い、一定の頻度で IMF からのコンサルテーションを受ける。

¹³ アジア金融危機後、IMF と世銀は希望国に対し金融セクターを横断的に分析、評価する FSAP を行っている。FSAP の結果は評価を受けた国が公表するかどうかを決めるが、大抵の国は公表に踏み切る事で対外的に金融制度の健全性をアピールする。

¹⁴ アジア金融危機後、危機国が属する ASEAN は金融セクターの改革、健全性の維持に対し取組む決意をし、相互に監視する制度を取入れた。

¹⁵ アジア各国の Basel II 適用に関しては本書第2章第4節参照。

(World Bank & IMF [2005: chpt 2]). FSAP への参加国の多さが¹⁶、FSAP が導入以来、効果的にその基準を普及させていることを反映し、また、競争政策の今後の進展にも影響を与えうることを示唆する。

第2節 銀行合併の要件、当局

銀行合併の審査は、多くの場合において銀行監督当局単独、もしくは競争当局と銀行監督当局が協議して判断する。銀行は免許制であることから、その免許条件が変更される事態に際し、免許交付当局である銀行監督当局が、合併後も要件が満たされるかを確認する必要がある。例えば、銀行免許交付に際し、最低資本金や経営陣が一定の資質を持つといった要件があるが、合併することにより資本金や新しく加わる経営陣の適性が監督当局により承認される必要がある。これはプルーデントな観点からの銀行合併の審査である。

また、銀行破綻の多くのケースは、健全な銀行が破綻行を吸収することで処理される。システミック・リスク回避、もしくは預金保険基金の利用を避けることといった考慮に基づき、銀行に関する情報を持つ銀行監督当局が銀行救済をコーディネートすることが多い。そのため、銀行救済のための銀行吸収を調整する当事者が、合併審査の権限を持つことは合理的だとも考えられている。

また、金融における過当競争が金融システム不安を引き起すという懸念から、競争が制限されてきた¹⁷。このことから、銀行の合併審査を競争を中心とした観点よりはむしろ、金融安定を中心に据えたものとしている国もある。

しかし、欧州等においては、銀行の合併審査についての銀行監督当局の関わりを無くし、競争当局のみが判断するという発展が最近見られる。EU において、域内レベルに影響を及ぼすような合併は、2004 年に改正された Council Regulation on the Control of Concentrations between Undertakings¹⁸ (企業の市場占有の抑制に関するコミッション通知) により定められている。これは Council Regulation であるため、加盟国内で直接的な法的効力を持ち、全産業、分野に適用されるほか、合併に関係する企業を調査し、競争法的観点から「域内の統一市場と相容れない」合併を拒否する権限を、欧州委員会に付与する¹⁹。

¹⁶ FSAP 参加国についての評価は<<http://www.imf.org/external/np/fsap/fsap.asp>>参照。

¹⁷ 本書第1章第2節4参照。

¹⁸ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) OJ L 24, 29.1.2004, p. 1?22.

¹⁹ Council Regulation (EC) No 139/2004, art 2.3.

Merger Regulation では、公安やプルーデンスといった公共の利益を守るための適当な手段を加盟国が講じることができる旨規定している²⁰。さらに、Consolidated Banking Directive²¹（前身は Second Banking Directive）において qualified holding²²の文脈で、一定の株式を有する者に対し、銀行の健全性を維持できるような資質を求め²³、経営陣に対しても相当の知見を有することを求める²⁴。

米国では、対象行を所掌する銀行監督当局²⁵に銀行合併を承認もしくは拒否する権限を付与している²⁶。他方で、法務省の反トラスト部門は、独立して合併審査を行い、分析結果を監督当局に報告する。銀行当局が承認していたとしても、反トラスト部門は、その判断に疑義がある場合、1ヶ月以内に裁判所に訴えることが出来る。また、銀行法は銀行合併を審査する時に競争効果を考慮することを求められており、競争抑制的な合併は許されていない。つまり、反トラスト部門から承認を得られる合併であることが条件である。競争抑制的な合併が許されるのは公共の利益に鑑みて、合併の便益の方が大きい場合である。

日本においても同様に、金融機関の合併に際しては金融庁長官の認可を得る必要がある。銀行については、銀行法²⁷の第5章で規定する条件について審査することを求められる²⁸。金融機関の合併および転換に関する法律においても、同様に金融庁長官から承認を得る必要があること、そして審査の条件として、(i) 金融の効率化に資するものであること、(ii) 当該地域の中小企業金融等に支障を生じないこと、(iii) 金融機関相互間の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を規定している²⁹。

なお、金融機関の合併及び転換に関する法律の対象は、預金受入をする銀行機能を持つ金融機関に限られる。審査要件を総合すると、地域や中小企業といった分野への融資への

²⁰ Council Regulation (EC) No 139/2004, art 21.4.

²¹ Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions: Consolidated Banking Directive.

²² Qualified holding は直接、間接に資本もしくは議決権のある株式を10%以上保有する、または経営に影響力のある議決権を保有する場合をさす。Consolidated Banking Directive, art 1.10.

²³ Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, art 7.2.

²⁴ Consolidated Banking Directive, art 6.

²⁵ Federal Reserve Board, Office of the Comptroller of the Currency, Federal Deposit Insurance Corporation and Office of Thrift Supervision のいずれか。

²⁶ Bank Merger Act 12 USC § 1828(c), Bank Holding Company Act 12 USC § 1842(c), Change in Bank Control Act 12 USC § 1817(j), and the Savings and Loan Holding Company Act 12 USC § 1730a(e).

²⁷ 銀行法（昭和56年法律第59号）。

²⁸ 審査要件は、(i) 地域における資金の円滑な需給及び利用者の利便に照らして、適当なものであること、(ii) 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ものであること、(iii) 業務を的確、公正かつ効率的に遂行する見込みが確実であること。銀行法31条。

²⁹ 金融機関の合併及び転換に関する法律5条。

影響、競争関係の阻害、効率化を促すもの、業務が的確、公正に行われる見込みがあること、さらにはプルーデンシャル政策的な観点からの要素が強い。

他方、日本においても、独占禁止法上、一定規模以上の金融機関が関係する合併である場合は、公正取引委員会の審査を要する³⁰。公正取引委員会が審査する際の観点は、独占的な市場を形成することにならないかであり、これまでの審査事例を検証すると、銀行は貸出市場、預金市場、外国為替業務、信託業務、主権業務について判断され、一般的な商業銀行活動の関連市場の画定をもとに、それぞれ分野ごとに審査されている³¹。

実際に、銀行が合併する際の手続きにおいては、まず公正取引委員会に事前相談という形で合併の合法性について問合せ、公正取引委員会から独禁法上の抵触がないことを確認してはじめて金融庁に合併の許可を求めるという手順である。

一方、フランスにおいては、銀行の合併審査は一般的な競争法上の合併調査から除外され、競争当局による審査はなく、銀行免許を発行する *Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement* が判断する。銀行法内で *Comité* が適用する基準は示されており、監督上及び公共政策上の考慮が競争法上の考慮を上回る。

英国の銀行合併の審査は、他産業と同様に行われる。合併に関する規定は、2002年に制定された *Enterprise Act, Part 3* に含まれる。合併に関する判断は *Office of Fair Trade (OFT)* と *Competition Commission (CC)* が主に行い、*Secretary of State for Trade and Industry* は、公共の利害に強く影響するケースにのみ関与する制度が設置された。OFT と CC は、合併を検討する際に、従前に求められた公共の利害という要件ではなく³²、「競争が阻害」されるという観点から判断する³³。この過程において FSA と *Bank of England* は、プルーデンシャルそして金融安定の観点から意見を聴取される。この意味において当局の関与は、比較的小さく、英国においては、EU の多くの国の金融監督当局が付与されている合併拒否権限が FSA には認められていないことが特徴的である。

³⁰ 独占禁止法 9 条・10 条・15 条。

³¹ 本書第 3 章第 1 節参照。

³² 公共の利害に関する要件は *Fair Trading Act* の *Section 84* に定められていたが、*Enterprise Act* により新しい要件が規定された。

³³ *Enterprise Act 2002, Part 3*。

第3節 銀行監督当局の裁量

行政指導がどのようになされるかは、その産業の競争環境を大きく左右する。多くの国、特に規制産業においては、行政指導を一定程度認める場合が多い。金融もその例外でなく、発展途上国では特に当局の裁量の余地が大きい。

行政指導は、当局が産業の健全な育成もしくは発達に関する方策を指導、判断することであり、結果的にモノ・サービスの供給者の行動を変える。競争政策の観点からすると、行政指導は「見えざる手」による資源配分でなく、政府の判断に資源配分を委任することであり、競争を歪ませる効果がある。

金融セクターが発達し、規制緩和が進むと、行政指導を行う余地は次第に狭まっていく。そもそも規制緩和の目的でもあるが、行政指導が漸次少なくなってくることは、すなわち資源分配がより市場に依存することである。

ここでは、行政指導と競争政策の関係を模索し、行政指導がどのように金融セクターの発達に影響してきたかを検証する。さらに、アジアにおいては、行政指導は金融セクターで多く行われていることから、その観点から競争政策を考察する。

1. 競争政策と政府

独占禁止法の適用除外規定がないながら、実質的に政府がその産業動向を管理するような場合に、競争政策は行政指導の影響を受ける。日本において、これまで除外産業として独占禁止法に指定されてきたものはほとんど全廃されている。しかし、日本でもこれまで長い間にわたり、様々な業界が担当省庁の指導に従い業務を展開してきた歴史がある。ここ20年余りの規制緩和がその構図を著しく変えてきたが、ここに至るまでの道のりはまっすぐでなく、むしろ紆余曲折を経るものであった。

公正取引委員会は、1994年に「行政指導に関する独占禁止法の考え方」を公表し、独占禁止法の適用除外がない限り、行政指導によって誘発された行為であっても、独占禁止法違反行為の要件に該当する場合は独禁法の適用を免れるものでないとした。

また、個別の産業法による独占禁止法の適用除外制度の多くは、既存事業者を競争から保護するための制度として機能している。金融、特に保険がこれに相当する（滝川 [2006: 90]）。平成17年度末において、保険業法以外に14の個別法が適用除外を規定している³⁴。

³⁴ 公正取引委員会 [2006: 172].

これは平成7年度末の30法律、89制度に比べると改善され、規制緩和が着々と進展していることを感じさせる。

他方、政府が積極的に競争の維持・促進・創生までを行う場合もある。これまで個別法と独占禁止法が対立的関係にあるというのが第二次世界大戦後の一般的な見方であったが、ここに来て経済憲法としての独占禁止法を軸とし、個別法がその方針に従い競争政策を適用していくという構図も有り得るといった認識が高まっている³⁵。OECDに加盟している先進国のコンテクストに限って言えば、競争政策が経済活動に影響を及ぼす法令を統一する姿がむしろ自然であり、補完関係が成立する。

2. 行政指導と銀行監督

本書第1章と、本章第4節でプルーデンシャル規制とその変遷が議論されているが、行政指導の役割を金融セクターの発達過程に加味すると、より明確に競争政策との相関関係が分かる。金融セクターでは、銀行部門が発達する段階においては、特に行政指導に依存する部分が多い。特に銀行は、その特殊性に鑑み、むやみに競争に晒しておくことより、管理できる状況下に置き、機動的に政策を発動することが必要と考えられていることが背景にある³⁶。

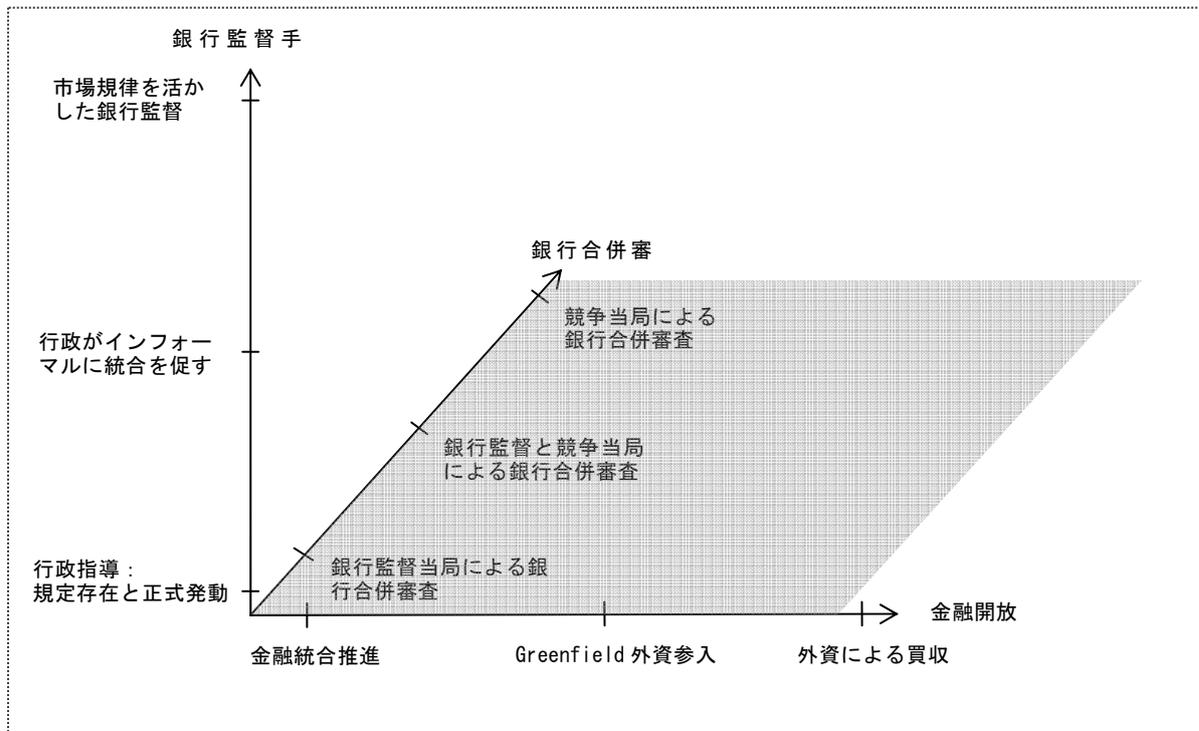
しかし、金融セクターの発達に伴い、規制緩和が自ずと求められようになり、当局も段階的にそれに応じるという過程を経る。規制緩和が進むと政府でなく、市場原理による資源配分が行われ、金融機関は当局の裁量による行政指導よりも公正な配分を行う市場を愛好する。行政指導の余地が減ると、それに応じて銀行監督の手法も変化する必要がある。銀行検査もチェックリスト方式により、リスク管理体制、経営体制、内部統制の評価を図る手法へと移行していく。

つまり、競争政策が発展は、規制緩和が進み、行政指導が減少し、銀行監督がそれに応じより市場規律を用いた発展型の手法に移行していく状況と不可分である。また、その過程の中で、金融機関自身がより健全な体質、よりショックに強い強固な体質に発達していくことで、競争環境でも生き残れる体質に変化することが必要となる。

³⁵ 白石 [1997: 96-97].

³⁶ 金融と競争の関係については第1章第2節参照。

図1 競争政策発展に伴う銀行監督、金融開放、合併審査



(出所) 筆者作成

競争政策の発達に伴う発展過程としては、図1の三次元座標軸が考えられる。金融開放の軸では、金融統合を国内の金融機関に促してから、外資の新規参入による参入を認め、それから地場金融機関の外資による買収を認めるという過程を描いている。銀行監督手法の軸は、行政指導が多用される監督手法から、Rule-basedに移行し、それから principle-based に従い、市場規律を用いる過程である。更に、銀行合併審査においては、銀行当局が審査を行い、更に銀行当局と競争当局が審査の判断を共有する局面、最終的には競争当局が単独で審査をする過程が考えられる。

欧州委員会のリテール部門の銀行競争に関する報告書では、銀行監督手法が強化されることで銀行破綻が起こる頻度も減り、金融安定が競争により脅かされることもないと判断している(EU Commission [2007: 16])。また、早期是正措置といった手法が利用されることで、銀行破綻が市場に及ぼす「驚き」の度合いを引下げ、より秩序だった、公正な処理を可能にすることが出来る。銀行の免許価値が高いために純粋な市場からの退出(清算)は考えにくいながら、銀行の規模によらず、より市場原則に従った処理方法を可能にすることが、競争政策の発達上必要な過程である。

アジア諸国においては、銀行監督当局による行政指導はまだ多く利用されており、それは様々な局面で顕在化する。例えば、銀行の合併が実質的には監督当局からの指導に従い行われてきたようである。支店の設置は、設置数そのものが制御されている国も多いが、設置場所や許可は監督当局に仰ぐのが通常である。中銀からの貸出しに依存する金融機関で、中銀が監督当局である場合、融資額と指導がリンクして考えられている可能性から、当局の指導力が特に強まるというのが印象である。

第4節 アジア諸国の政策スタンスとプルーデンシャル規制の関係

アジア諸国が金融セクターを国家の経済発展の中でどのように位置づけるかには、金融危機の経験が大きな影響を及ぼしている。アジア金融危機国（インドネシア、韓国、タイ）は、いずれもマクロ経済上は良好な経済運営を図っていたにも関わらず、通貨価値の急落に端を発する危機により多大な影響を蒙り、蓄えた資産の価値を大きく損なった。金融危機の原因として様々な要因があるが、金融においては、その構造的な問題がその影響を拡大したと言われている（Lindgren [1999: chpt 1]）。危機以降は、アジア諸国の多くが、金融危機の再来を招かないため、もしくは危機の伝播を回避するために如何に金融制度の健全性を維持・向上していくかに政策的に取り組んでいる。これが功を奏し、アジア諸国の金融制度はここ10年で飛躍的な制度改革と健全性の回復を達成している。アジア危機による損失は大きかったが、その教訓を生かすために、危機による甚大な影響を蒙った国以外の多くの国までもが行動を起こし、制度改善に取り組むというポジティブな影響も否定できない³⁷。

本節では、アジア諸国でどのようにプルーデンシャル規制の強化と改善を行ってきたのかを検証する。プルーデンシャル規制の強化といった際に、まず、危機時の緊急対応としては銀行を健全化するための施策がとられ、その後一定の自己資本比率の達成、といった数値目標においても示されるような改善が達成できると、より広範な健全化に向けた措置が求められるようになった。そのため、どのような過程を経て金融機関の健全化が図られ、それがどのように現在の政策につながっているのかを理解することは重要である。

³⁷ 地理的に近隣国で起こった事象を、“peer”国が学ぶ過程を政治経済学でも説明されている（Abiad & Mody [2005]）。

1. 銀行の健全化過程

銀行の健全化措置の筋書きとして、銀行を健全行と不健全行に分類し、存続が不可能な銀行の業務の引き受け先を決定し、不良債権の処理に取組み、銀行のバランス・シートを健全化させることから始まる (Yokoi-Arai [2002: chpt 4])。インドネシア、タイ、韓国では、資産処理機構を設立し、銀行の不良化した債権を移管し、パッケージにしての売却や債権取立てを行ってきた。インドでも不良債権の積上がりを懸念し、その処理を行っているし、マレーシアでもマスタープランの中で問題行に対し手続きが取られることが明確化されている。

IMF の緊急融資を受けた国 (インドネシア、韓国、タイ) では、コンディショナリティに従い 6 段階の方策が取られた (Asser [2001: 52-71])。

1. 制度への信認を回復するために、存続可能銀行と存続不可能銀行を分別。
2. 存続可能な銀行には資本を注入し、不良債権に対する引当金を積む。資本注入の過程で、外資導入の必要性が認識され、それに伴い外国人の株式保有制限が緩和された。
3. 監督当局の役割と権限の明確化が図られた。
4. 資産管理機構が設立された。
5. 銀行法が改正され、財務が不健全な銀行に対し、当局が十分に介入できる権限が付与された。
6. モラル・ハザードを削減するために、当局は根拠のない保証や債務超過をしている銀行に対する救済をしないことを明言することを求められた³⁸。

存続可能な銀行と存続できない銀行が分別されると、存続が困難な銀行に対する処理が行われる。処理策として一般的に一時国有化、ブリッジ・バンク方式、健全行との合併 (purchase & assumption: P&A)、経営陣の入替え、業務・資産の売却等がある。いずれの方式においても株主は損失を蒙ることが多く、経営陣は入れ替わる (Asser [2001: 52-71])。中国においては、銀行監督管理委員会が問題行の引継ぎを行う。金融当局は金融制度に対する信認や預金者の便益に鑑み銀行を処理することができる。

この過程において、政府は合併を促す受け皿銀行に対し、資本注入をすることが多い。問題行の資産と負債を継承することにより毀損される財務を改善するための措置である。

³⁸ 関連する人、企業に対する貸出し規制が明確にされ、それを超過した場合の制裁も定められた。

また、存続銀行に対しても公的資本が注入されることがある。インドネシアにおいては存続銀行の自己資本比率を改善するために公的資本が注入され、健全化が図られた。

次に、不良債権の処理が行われるが、不良債権の処理が迅速に行われることは銀行が過剰なリスクを取らないために喫緊の課題である。一般的には、不良債権が増えている局面において、銀行はその損失を取り返すために、預金保険があることを前提に過剰なリスクテイクなど、モラル・ハザードといえる行動を取ることがある。これは更なる財務の悪化へと発展することが多いため監督当局としては回避したい。インドでは1993年に法律を定め、1980年代に積み上がった不良債権の処理を行った³⁹。最近では破綻銀行の買収に競争入札を導入し、市場原理を取入れているが、依然としてインド準備銀行が重要な役割を担っている。

不良債権が一段落することで、銀行に対し、一定の自己資本比率の達成を要求することが可能になる。インドネシアでは危機時、自己資本比率が0%以上の銀行がほとんどなかったため、健全な銀行に破綻銀行の業務を移行することが出来ない状態が長く続いたが、不良債権を資産管理機構に移行することにより、はじめてプラスの自己資本比率を課すようになった。実際、ほとんどの国において求められる自己資本比率はバーゼル合意に規定される8%以上であり、これを達成していることで一応の健全化達成と考えられている。

2. プルーデンシャル規制に対する取組みの動向

このような過程を経ることにより、アジア域内で金融機関の健全性を維持することの意義が再認識されたようである。それを政策的に示すものとして、銀行もしくは資本市場に関するマスタープランを発表した国が危機処理終着後に相次いだことが指摘できる（インドネシア、マレーシア、タイ）⁴⁰。

それ以外の国においては、金融危機前から、もしくは危機と異なる文脈において、金融制度の改革に取り組んでいた国もあり、危機を経てその改革路線が明確にされた国も多い。中国は1993年の第14期中国共産党中央委員会の第3回大会での決定を受け、金融改革が開始された。さらに、2001年のWTOへの加盟を契機にして、金融サービス市場の開放が進められてきた。ベトナムでは、2006年のWTO加盟に伴い、金融セクターの市場開放の準備が進められている。インドでも1991年より経済改革が行われ、金融改革もナラシムハム委員会の1991年と1998年の報告書により規制緩和が提言されている。

³⁹ これは1993年銀行債務再編法の制定による。

⁴⁰ 本書第2章参照。

いずれの国においても手法の違いはあれ、金融市場を段階的に開放し、Basel II を出来る限り適用し、投資を呼び込み、金融制度に対する信託を高めようとする努力が伺える。これは、プルーデンシャル規制上望ましいことで、健全な金融制度を構築していく上でも重要な変革である。

しかし、競争政策の発展という観点からは、必ずしもはかばかしく進んでいると言えない。どの国でも、競争政策的な改革として、銀行の統合が第一にされており、新規参入は認められるとしても外資系金融機関が念頭におかれている⁴¹。その一方で、証券会社の参入に関しては、アジア債券市場の構築が政策課題である背景を受けて、多くの国が取組んでおり⁴²、企業金融や債権市場の発達なら国内の市場においても新規参入を認める傾向がうかがえる。つまり、競争政策という形での取組みというより、むしろ金融セクターの効率性をいかに高め、地場の金融機関に競争力をつけるかという観点から政策が決められている。

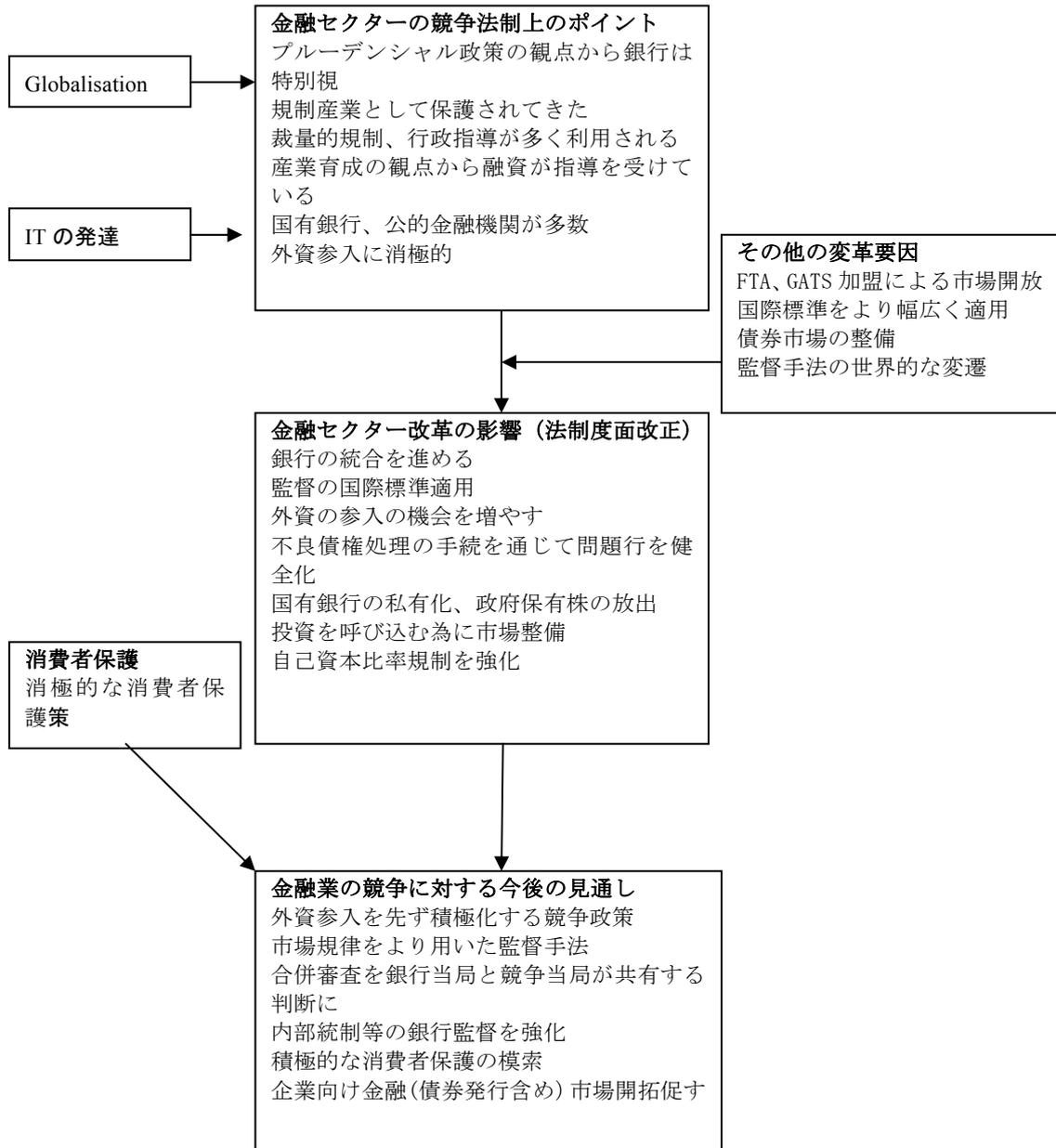
プルーデンシャル政策については、過去の反省から、どの国も非常に積極的に取組んでいるが、金融機関が複雑化し、また、業際規制の撤廃に伴い銀行・証券・保険の垣根が低くなると、従来のプルーデンシャル規制のみでは金融機関の健全化を維持することは難しくなる。より市場規律を用いた手法や、多様な指標を分析するような監督が必要になってくるであろうし、統合的な監督も求められるようになってくる。

図2は、これまでのアジア諸国における規制緩和、競争政策に関する政策の発達、背景をフローチャートにして分析した。どの国も速度や方法は異なるが、規制緩和の流れは続くであろう。進歩した銀行監督手法を開発し、市場規律を活用、そして内部統制への監視が高まるのが大きな傾向である。また、消費者保護への取組みも差異はありながらも、徐々に積極化している。競争政策を金融統合という観点から先ず進め、健全性が高まった段階で更に開放を進める傾向が明確である。

⁴¹ 本書第2章第2節参照。

⁴² アジアの債券市場の構築に関しては、ADBが積極的に関与している。各国の債券市場については、次のサイトを参照。<http://asianbondsonline.adb.org/administrative/abm_overview.php> (visited March 23, 2007). また、ASEAN+3においてもアジア債券市場の発達が大きな政策課題とされている。

図2 アジアの金融セクターの規制緩和・競争政策発達フローチャート



(出所) 筆者作成。

第5節 競争政策と貿易自由化の関連

一国の金融セクターにおいて外資系の金融機関がどのように活動できるかは、その発展の速度を大きく左右する可能性がある一方、発展途上国・新興市場国からすると、未発達な金融市場を開放することにより地場の金融機関・金融制度が外資に買収・独占されてしまうという脅威から単純な金融市場の開放に合意する国はほとんどない。

一般的に、外資系金融機関の参入は、それが認められると地場金融機関にないノウハウ、技術、サービスが提供され、競争に緊張感をもたらすことにつながることから、競争政策上の重要な論点といえる。

世界貿易機構（WTO）のサービスに関する一般協定（General Agreement on Trade in Services: GATS）は、金融サービス市場が加盟国でどのように開放されていくかを約束表により明記した上で段階的に市場開放を進めていくことが目的であり、GATS の合意内容の競争政策への影響は大きい。

1. GATS—金融サービス合意の枠組み

GATS は、一般的な義務として最恵国待遇⁴³と透明性の確保⁴⁴を掲げる。除外される最恵国待遇は、約束表に列挙されなければならない。GATS の特定約束として、市場アクセス（market access）⁴⁵と内国民待遇（national treatment）⁴⁶があり、この内容が GATS における交渉の中心である。

各国は約束表において自由化すべき内容（自由化を留保できない措置）を列挙するが⁴⁷、GATS には、数量規制や経済必要性の確認・テスト（economic needs test）を条件としてはならないことが明記されている⁴⁸。たとえば、金融機関の免許を発行するための明確な要件を提示し、それを満たす申請は、免許の経済的な必要性に関わらず与えなければならないことを意味する。

金融サービスに関する具体的な規定は、金融サービス合意（第5議定書）にある。GATS の金融サービス交渉において最も重要なのは、金融サービス合意2条の国内規制に関する条項である。この条項はいわゆる“prudential carve-out（プルーデンシャル規制のための除

⁴³ GATS, art II.

⁴⁴ GATS, art III.

⁴⁵ GATS, art XVI.

⁴⁶ GATS, art XVII.

⁴⁷ GATS, art XVI:2.

⁴⁸ GATS, art XVIII:2(a).

外規定)”と呼ばれるものであり、各国が必要に応じ、プルーデンシャル規制、消費者・投資者保護、金融制度安定のための措置を取ることを阻まない旨規定される。他方、GATSは、国内規制の基準についても規定しており⁴⁹、国内規制が「妥当、客観的、そして公正 (reasonable, objective and impartial)」であることを求め⁵⁰、また免許制度については「客観的であり、要件が明確である」ことを求めている⁵¹。

2. 金融サービス自由化の論点—— Prudential Carve-out

前述のとおり、金融サービス交渉の中で、最も注目を浴びかつ論点となったのは“prudential carve-out”である。金融サービス合意が合意に達するためには、金融の特殊性に鑑み、プルーデンシャルな配慮による措置をとることが可能でなければならず、そのために“prudential carve-out”が盛り込まれた。しかし、プルーデンシャルが何であるかに関して、その解釈についての明示的な合意がなく、各国の裁量により判断するというのが現状である。先進国は、国際標準を策定するグループ⁵²による標準をプルーデンシャルと考える傾向が強い⁵³。他方、途上国は自らが参加せずに策定される国際標準をそのまま受入れることには反対であり⁵⁴、マレーシアは“prudential carve-out”に対する解釈は各国に任せられるべきとしている⁵⁵。

金融サービス合意の“prudential carve-out”を理由に、金融機関に対し様々な要件を課すことに対する説明責任はなく⁵⁶、加盟国のプルーデンシャル規制が GATS に従うものであるかどうかを争うケースがあれば、その規制目的や理由が争点となるであろう。

⁴⁹ GATS, art VI.

⁵⁰ GATS, art VI:1.

⁵¹ GATS, art VI:4(a).

⁵² Basel Committee on Banking Supervision, IOSCO, IAIS 等が考えられる。

⁵³ Council for Trade in Services [2002: 267], Council for Trade in Services [2000] Special Session, “Communication from the European Communities and Their Member States GATS 2000: Financial Services” (S/CSS/W/39, 22 December 2000), para. 20.

⁵⁴ Basel Committee は G10 の集まりであり、その他の国は地域銀行監督会合において Basel の議論内容と議論への貢献が出来るのみである。IOSCO と IAIS は世界的な監督当局者の集まりであるが参加者が多いため、その合意内容は Basel ほど議論が進んでいない。

⁵⁵ Council for Trade in Services, Special Session, “Report of the Meeting Held on 3-6 December 2001” (S/CSS/M/13, 26 February 2002), para. 275.

⁵⁶ Alexander [2003: 25].

3. GATS 合意が国内の競争政策に及ぼす影響

プルーデンシャル規制は、そもそも該当すると考えられるものの範囲が広い。個別金融機関の財務問題か、金融制度全体に及ぶ問題か、予防策か問題解決策か、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、と言ったように様々な切り分けが可能であり、プルーデンシャル規制の定義についてのコンセンサスはない⁵⁷。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な観点から必要であることを主張する国も多く、競争政策と衝突しうる可能性を秘めている。

金融に関する規制権限は、国家主権に関わると考える国も多いため、プルーデンシャル規制の範囲・内容について、国際的な合意を得ることは困難なように思える。だが、欧州の経験は、その絶対的な便益と思想的なニーズが合致すれば、主権の移譲が可能であることを物語っている。金融サービスの更なる市場開放を進めるためには、今後、WTO 加盟国間において、プルーデンシャル規制に関する議論が活発になり、その標準に関し国際的な議論が一層進展することが期待される。また、金融・資本市場の急速なグローバル化の進展は、このような当局間の国際協議の進展を強く促すものである。

さらに、GATS の XVI 条に規定されている「数量規制及び経済的必要性テスト」の禁止は、金融市場において、あるサービスが飽和状態であるかということに関わらず、免許要件を満たしさえすれば参入を許可することを意味している。経済的必要性が考慮されないことは、競争制約的な参入規制を排除するために重要である。しかし、明示的な需給調整条項が撤廃されても、免許申請を審査する段階において免許を発行しない理由をプルーデンシャル規制に求め、実質的に経済必要性を考慮している可能性がある。しかし、国民経済上回避することが必要と考えられる金融システム不安や、消費者等への巨額の損失を防止するためであれば、次善の策として、競争制限的であっても、あるいは規制コストがあの程度高くとも、必要な規制を許容するというのが現状の GATS の下での合意内容である。

⁵⁷ Panourgias [2006: 11-15].

第6節 銀行の統合と Too big to fail⁵⁸

近年、経営規模を拡大することで規模の経済を享受し、経営効率を高め、また、新規分野参入のために、銀行の統合が世界的に進んでいる。先進国市場におけるこの過程は自然発生的に起こっているのに対し、アジア諸国においては政府が統合を強く推し進めることが多く、国によっては達成目標を掲げている場合もある。

銀行統合が進展した金融セクターと、競争政策との関連においては、Too big to fail が適用されるかという問題が発生する。Too big to fail とは、金融制度内で大きな影響力を持つ銀行が債務超過に陥った場合、通常の市場主導の破綻処理をせずに、政府主導でその銀行の救済、または業務の引継ぎの調整を行うことである。規模の大きな銀行が救済される背景には、その銀行の破綻が経済全体、もしくは地域全体に波及する可能性があり、それが金融システムの安定を損なうという危惧からである。

Too big to fail 政策は、明示的な政策でなく、銀行の財務状況が悪化した際にその時の経済、金融状況を受けてなされる裁量的な政策判断である。しかし、統合が進展し、比較的規模の大きな銀行に占められる金融制度となった場合には、市場の判断を仰がずに銀行の処理がされるようになり、市場規律が失われ、モラル・ハザードが発生する可能性をなしとしない。さらに、預金保険といったセイフティーネットがあり預金者が保護されることが確認されている場合は、リスクを加味するような制度設計がなされていない場合はモラル・ハザードが増長される。

Too big to fail が問題視される端緒となったのは、1984年に米国において、7番目の規模を有した連邦銀行の Continental Illinois National Bank and Trust Company が債務超過に陥り、FDIC が Continental 株式を 80% 取得して「国有化」し、100%の預金保証を行ったことである⁵⁹。救済後、議会からこのように大規模行に有利と思える制度について疑問が上り、連邦預金保険公社改善法（Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991）が制定された。

発展途上国にとって、Too big to fail の概念は、金融セクターが経済発展のための優先産業であるとされることで、一層重要視される⁶⁰。例えば、信用割当を行うような制度がある場合、それに依存する優先産業が銀行の破綻により財務的な困難に陥れば、経済発展にも影響が及ぶことになる。

⁵⁸ Inter alia Carletti & Hartmann [2002: 3].

⁵⁹ FDIC [1997: chpt 7].

⁶⁰ Bossone [2000].

銀行統合の結果、国によっては、圧倒的な存在感を資産高で持つ銀行も現れている。金融制度において、このように銀行数が減り、収益率の高い銀行が作られていくことは国際的な競争の中では有利である。

先進国では、銀行間競争が幅広く行われるための基礎が出来始めている。EU レベルでは、銀行間競争と金融安定が相容れないという発想は過去のものとなりつつあり、銀行監督制度が強化・整備されることで、競争による弊害は回避できると考えられている⁶¹。英国においては、歴史的には破たんした銀行への対応方法としては、BOE による調整を伴う銀行救済が一般的であった。FSA 設立以来、銀行の健全性に対する検査、監督制度が整備されたため、銀行の規模に関係なく、一定の基準での介入が明示化された。日本においても都市銀行は 1990 年代以降、統合が進み、現在一般的にメガバンクと言われる 3 つの銀行グループに集約されている。

前述のとおり、アジアにおいても銀行統合は進んでおり、政府が主導し、統合を進めている場合が多く、その結果銀行は確実に集約されている。特に、アジア金融危機の結果、破綻した銀行の吸収やノンバンクから銀行への移行・統合という過程を経て銀行数は減らされている。

銀行の規模のみにより金融破たんの方式を決める手法は、むしろ発達した金融制度においては正当化しにくくなっている。そのため銀行制度の成熟度、破綻した銀行やその債権を処理する制度の存在、他の銀行の財政状況等がどういった処理対応が行われるかどうかを決定するであろう。

⁶¹ EU Commission [2007: 16].

[参考文献]

- Abiad, Abdul and Ashoka Mody [2005] *Financial Reform: What Shakes It? What Shapes it?* (IMF Economic Issues, No. 35), IMF.
- Carletti, Elena and Philipp Hartmann [2002] “Competition and Stability: What’s Special About Banking?,” ECB Working Paper No 146, May. Available at <<http://www.ecb.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp146.pdf>> (visited March 23, 2007).
- Alexander, Kern [2003] “The World Trade Organization and Financial Stability: The Balance between Liberalisation and Regulation in the GATS,” CERF Working Paper (University of Cambridge), No. 5. Available at <<http://www-cfap.jbs.cam.ac.uk/publications/files/CERFWP5.pdf>> (visited March 23, 2007).
- Asser, Tobias M. C. [2001] *Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress*, IMF.
- Basel Committee on Banking Supervision [1988] “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards,” July.
- _____ [1998] “Operational Risk Management”.
- _____ [1999] “Fit and Proper Principles paper”.
- _____ [2001a] “Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk,” December.
- _____ [2001b] “QIS2-Operational Risk Loss Data- 4 May 2001,” May 4.
- _____ [2001c] “Consultative Document: Operational Risk: Supporting Document to the New Basel Capital Accord,” January.
- _____ [2002a] “Working Paper on the Regulatory Treatment of Operational Risk,” September.
- _____ [2002b] “Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk,” July.
- _____ [2002c] “The Quantitative Impact Study for Operational Risk: Overview of Individual Loss Data and Lessons Learned,” January.
- _____ [2004] “International Convergence of Capital Measurements and Capital Standards: A Revised Framework,” June.
- Bossone, Biagio [2000] “What Makes Banks Special? A Study of Banking, Finance and Economic Development,” World Bank Policy Research Working Paper No. 2408, August.
- Cole, Robert A. Barbara G. Cornym and Jeffery W. Gunther [1995] “FIMS: A New Monitoring System for Banking Institutions,” *Federal Reserve Bull* (Board of Governors of Federal Reserve System), [January], pp. 1-15.

- Council for Trade in Services, Special Session [2000] “Communication from the European Communities and Their Member States GATS 2000: Financial Services,” December 22, S/CSS/W/39,.
- ____ [2002] “Report of the Meeting Held on 3-6 December 2001,” February 26, S/CSS/M/13,.
- EU Commission [2007] “Report on the Retail Banking Sector Inquiry: Commission Staff Working Document,” January 31, SEC(2007)106. Available at <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/sec_2007_106.pdf> (visited March 25, 2007).
- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) [1997] *History of the Eighties: Lessons for the Future*, FDIC. Available at <<http://www.fdic.gov/bank/historical/history/index.html>> (visited March 25, 2007).
- Financial Services Authority (FSA) [2000] “Enforcement Manual (ENF),” at <<http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp65.pdf>> (visited March 25, 2007).
- Goodhart, Charles A. E. and Haizhou Huang [1999] “Model of the Lender of Last Resort,” LSE Financial Markets Group Discussion Paper No. 313, January.
- Harvard Law Review [2002] “(Recent Legislation) Corporate Law: Congress Passes Corporate and Accounting Fraud Legislation. Sarbanes-Oxley Act 2002,” *Harvard Law Review*, 116(2), (December), pp. 728-734.
- Lindgren, Carl-Johan, Tomás J. T. Baliño, Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Marc Quintyn, and Leslie Teo [1999] “Financial Sector Crisis and Restructuring: Lessons from Asia” IMF Occasional Paper No 188.
- Panourgias, Lazaros E. [2006] *Banking Regulation and World Trade Law: GATS, EU and Prudential Institution Building*, Hart Publishing.
- Keeley, Michael C. [1990] “Deposit Insurance, Risk and Market Power in Banking,” *American Economic Review*, 80(5), pp. 1183-1200.
- McCarthy, Callum [2007] “Financial Regulation: Myths and Reality,” Speech to the British American Business London Insight Series And Financial Services Forum; February 13, at <http://www.fsa.gov.uk/pages/Library/Communication/Speeches/2007/0213_cm.shtml> (visited March 25, 2007).
- Norton, Joseph J. [1995] *Devising International Bank Supervisory Standards*, Kluwer Academic Publishers.

Yokoi-Arai, Mamiko [2002] *Financial Stability Issues: The Case of East Asia*, Kluwer Law International.

_____ [2005] “The Basel II in the National Sphere,” *EBRD Law in Transition (Online)*, October, at <<http://www.ebrd.com/pubs/legal/lit052d.pdf>> (visited March 25, 2007).

〈日本語〉

金融庁 [2007]「金融庁の監督手法」(第3回我が国金融・資本市場の国際化に関するスタディグループ、資料1、3月1日) <http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/s_group/siryu/20070301.html>。

公正取引委員会 [1994]「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」(6月30日)。

_____ [2006]『平成17年度公正取引委員会年次報告』(9月26日)。

白石忠志 [1997]「競争政策と政府」(『岩波講座現代の法8 政府と企業』岩波書店、73-102頁)。

滝川敏明 [2006]『日米EUの独禁法と競争政策—グローバル経済下の企業競争ルール』(第3版)』青林書院。

[参照法令]

〈日本〉

証券取引法等の一部を改正する法律(平成18年3月13日提出、平成18年6月7日成立)。

銀行法(昭和56年第59号)

〈アメリカ〉

Bank Merger Act 12 USC §1828(c)

Bank Holding Company Act 12 USC §1842(c)

Change in Bank Control Act 12 USC §1817(j)

Savings and Loan Holding Company Act 12 USC §1730a(e).

2002, Pub. L. No. 107-204, 116 Stat. 745 (codified in scattered sections of 11, 15, 18, 28, and 29 U.S.C.).

〈イギリス〉

Title VIII, the Corporate and Criminal Fraud Accountability Act of 2002, Sections 801-807

Title IX, the White-Collar Crime Penalty Enhancement Act of 2002, Sections 901-906

Title XI, the Corporate Fraud Accountability Act of 2002, Sections 1101-1107

Financial Service and Market Act 2000, sections 23-25.

〈その他〉

General Agreement of Trade on Services, art II, III, VI, XVI, XVII, XVIII,

Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations
between undertakings the EC Merger Regulation) *OJ L 24, 29.1.2004, p. 1–22.*

Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to
the taking up and pursuit of the business of credit institutions, art 7.2 and 16.

第7章

国有銀行とその影響

——コーポレート・ガバナンスへの影響——

横井 眞美子

はじめに

アジアの金融制度においては、国有銀行の存在がまだまだ大きい。しかし、その一方で多くの国において、国有銀行の規模を縮小し、民間主導の金融制度を構築する流れがある。そのため、ここでは国有銀行の詳細な分析より、各国の国有銀行が市場にどのように影響を及ぼしているかを考察する。本章では、段階的に政府の銀行保有が低くなるなか、国有銀行が設置された背景を現状と照らし合わせながら概括的に考察する。

第1節 政府株式保有によるコーポレート・ガバナンス・銀行経営への影響

1. 国有銀行・政府系銀行の背景

発展途上国においては、政府系銀行もしくは国有銀行¹が国民の大半に金融サービスを提供するような現状が多い (Caprio *et al* [2004: chpt 2])。他方、先進国における国有銀行、政府系銀行の存在は、限定されてきており²、特定分野における、かつ民間と同様の条件

¹ 以下、国有銀行と記述するが、国有銀行もしくは政府保有銀行を指す。

² ドイツの国有・州銀行や米国の住宅関連金融公社はこの限りでなく、金融制度のなかでも大きな位置を占める。

での金融仲介が中心になっている。

国有銀行が設立された背景には、様々な歴史的、政治的、経済的そして社会的な理由が考えられるが、まずは公共財的な理由を背景にその意義が説明されることが多い³。1950年代、1960年代、開発経済学の分野においては、経済発展の過程において開発を援助する国有銀行の必要性が一貫して認められていた。Arthur Lewis, Alexander Gerschenkron, Gunnar Myrdal 等の開発経済学者は、銀行サービスの提供に関しては政府が担うべき役割は大きいとしていた (Yeyati *et al* [2005: 2])。1970年代までに、先進国の銀行資産の40%、発展途上国の銀行資産の65%を政府保有の銀行が持っていたことから、当時の理論に従い、金融セクターの政府保有を高めてきた傾向が伺える。

しかし、1980年代、1990年代以降、政府の金融における役割に対する大きな意識変化があり、この背景には、IMF等の融資に伴うコンディショナリティの影響が大きいと考えられる。すなわち、IMFや世界銀行などの国際金融機関が、新自由派経済学 (neo liberal) 的な政策スタンスに移行するなか、Washington Consensus と呼ばれる考え方にもとづく政策パッケージをマクロ経済安定化の対策として処方する傾向が強まった。

Washington consensus は、Williams [1990]によりつけられた名称であるが、IMFや米国政権が追求する自由主義的な経済体制や、資本勘定の自由化等を含める市場の開放、市場原理に基づく経済運営を唱えた動きを指す⁴。こうした考え方がこれら国際金融機関の主流となったことから、IMFの融資条件であるコンディショナリティにおいても、様々な市場開放化、市場原理を用いた条件が付され、多くの場合このなかに国有銀行の民営化も含まれた⁵。このような背景から、1987年から2003年まで250以上の銀行が民営化された (Meggison [2004])。しかし、現在でも、先進国の最大銀行 (複数行) の資産の1/4、発展途上国の最大銀行 (複数行) の資産の50%以上が国の管理の下にある (Yeyati *et al* [2005])。

³ 公共財は便益が非排他的、非競合的な財と定義される。消費者、利用者が増えても追加的な費用が伴わない性質である。また、市場では価格がつけられて財は取引されるが、価格を支払わない者を消費から排除できない財をいう。たとえば、警察、消防、防衛は公共財の典型である。金融制度の安定が公共財を表されることもある。

⁴ Washington consensus は資本勘定を要求する IMF の融資条件により適用された。

⁵ コンディショナリティは厳密には法的に融資条件でなく、借入国が融資を受けるに際し行う意思の表明である。これは IMF 協定 Article V, Section 3(c) において IMF が融資するに際し、“adopt policies on the use of its resources ... in a manner consistent with the purposes of the Fund”ことを求めることから発生する慣例となっている。借入国は融資条件と同様の効果のある意思の表明をしなければ融資の tranches が送られないことになる。コンディショナリティは多くの場合、世界的、一般的に認められる国際標準を求める場合が多いが、国有銀行の民営化のようにコンセンサスのない事項に関しても意思が表明される場合が多い。

国による銀行サービスの提供の理論的背景としては、どんなものが考えられるであろうか。国有銀行の存在意義としては主に以下の4点があげられる（Yeyati *et al* [2005: 3-5]）。

- (1) 銀行制度の健全性の維持、
- (2) 情報の非対称性による市場の失敗の修正、
- (3) 社会的な目的の達成、
- (4) 金融制度の開発、遠隔地へ金融サービスの提供

(1)の「銀行制度の健全性の維持」は、銀行の特殊性⁶に鑑み、情報の非対称性を緩和するために、国家が介入しなければならないことから発する。また、銀行サービスは、金融仲介機能を通じ金融制度を下支えしていること、また、金融政策を仲介していることから、公共財としての性質が強いことを論拠としている。預金者という情報の非対称性が強い投資者に第一義的に銀行の監視を負わせることは不可能であることから、銀行がリスクの高い行動に出ることを妨げるために、政府の関与による監視、監督が必要になるとしている。当然ながら、現在では、政府が金融機関を保有せずともプルーデンシャル規制・監督を強化することで対応可能であることがコンセンサスとなっている。

(2)は、銀行業が情報産業であることから発生している。国有銀行の場合、取引を通じて集められた預金者や企業の情報をプール・共有することで、円滑な融資・投資活動が進む。これらの集められた情報は、公共財的な性質を有し、取得に固定費用のみがかかるので、民間銀行は金銭的なインセンティブがない限り、金融制度全体の厚生を考えて、情報を取得・加工・供給することはない。その結果、情報が不十分となり、経済にとって最適な投資レベルが確保されない可能性がある。

(3)は、市場原理のみに任せた場合、前述のとおり、外部経済のあるプロジェクトに対して社会的に望ましいレベルまで資金供給が行われない可能性があることを要因とする。外部経済効果の大きい、つまり、社会的に望ましいが、民間の融資では採算がとれないプロジェクトを行うために国有銀行の融資を行うのである。

(4)は、金融制度はインフラが必要な産業であるために、その開発が政府主導で行なわれる方が効果的に行なわれるという発想から起因する。また、その上で、国有銀行が仲介することで、インフラ整備が効率的に出来る可能性がある。

⁶ 本書第1章第2節参照。

国有銀行は、以下の目的からも必要性が正当化される (Caprio *et al* [2003: 2])。

- 経済開発の初期段階において産業育成に資金供給するための銀行を育成するため、
- 国家目的と合致した経済成長を達成するための融資を行うため、
- 社会的に意義のあるプロジェクトに関する情報については、政府が有しているため。

また、国有銀行がもし景気の循環に逆行する形で民間銀行を補完し、景気の振り幅を小さくして経済を安定化させることができれば、その意義は大きい。また、金融危機に際し、国有銀行が処理機構として利用されたり、政府援助を提供する機関として使われたりすることからその意義を見出すこともできる (Yeyati [2005: 9])。

2. 国有銀行に対する一般的な批判

しかし、こうした理論的背景と実態が乖離し、結果的に「政府の失敗」ともいうべき状況が発生している。

国有銀行の経営は、一般的には効率性に欠け、コストが高い。典型的には、ROA、ROEは低く、不良債権も多い (Caprio *et al* [2003: chpt 2])。国有銀行は多くの場合、政府が指定する企業、もしくは産業に対し、政府援助に基づく低金利の融資や、信用割当を行うため、信用リスクに従った審査基準による融資が必ずしもできていない。また、政府が明示的、暗示的な保証を国有銀行に提供している、もしくは提供していると考えられていることにより、モラル・ハザードを誘発する可能性がある。加えて、国有銀行は、規模が大きいことが多く、Too big to fail (本書第6章第6節参照) が適用すると考えられ、現に国有銀行が破綻したケースは稀である。

国有銀行の経営が困難な状況に陥る場合は、概ね次のような過程を経る。国有銀行は、政府が指定する企業、もしくは産業に、一定割合の融資をする任務を負うケースが多く、信用割当による融資は信用リスクを十分に審査することが少なく (もしくは出来ず)、リスクに見合った利子が必ずしも設定されていないケースが多い。融資を安易に受けることができるこのような企業、産業には融資を返済するインセンティブが欠如し、債権の回収が滞る場合が多い。さらに、通常の金融機関であれば、債権の返済が一定期間遅れた場合、その回収に様々な手法を用いるが、国有銀行は債権回収に対する実績が乏しいことがわかっている。特に、景気低迷時の回収率は悪く、再融資によるロールオーバーが頻繁に行われる (Caprio *et al* [2003: chpt 1])。

また、当初、資金配分上の市場の失敗を修正し、経済成長に貢献することを目的に設置された国有銀行は、実は経済成長とネガティブな関係にある (Caprio *et al* [2003: chpt 2]) ことも指摘されている。

国有銀行の設立・存続については、外部経済から得られる経済的便益と市場原理によらないことによるコストのバランスを考える必要があるだろう。国有銀行から発生するコストとしては、信用割当、政府補助等があることによる機会費用が発生しうる (信用割当によりリターンの高いプロジェクトが融資機会を逸する)。また、政府補助により、必ずしも信用リスクに見合わない利率での融資が可能となることから、民間金融機関をクラウドアウト (不平等な競争環境を形成) する可能性もある。国有銀行の資本が毀損すれば、政府が資本を注入する必要が発生するし、不良債権が膨らんだ場合に政府が処理のための費用を負担することになるなど、財政負担の可能性もはらむ。

国有銀行の財政的負担が大きくとも、社会的な意義からそのコストを厭わないという選択肢もあり得るが、他方で IMF の IV 条コンサルテーションの対象となるなど、マクロ経済の運営上一定の財政均衡が求められており、むやみに高コストの国有銀行の存在は認められないであろう。

3. 国有銀行の企業統治

国有銀行のように、政府が支配権を持つ所有者である状況が継続する場合、企業統治はどうかであろうか。株主のように配当による利益還元が目的でないまでも、政府にとっても国有銀行の不良債権ばかり積みあがるような経営をされることは望ましくない。すると、政府は国有銀行の経営が適切かつ健全になされるために、どのような役割を果たしているのだろうか。また、国有銀行が株式の一部を上場した場合、政府以外の株主は企業統治にどのように影響を及ぼしているのだろうか。

企業統治の観点からは、社会的に意義のある業務を行っている国有銀行が、健全な銀行経営や利潤の追求と相容れるかということが重要になる。政府は、所有者としての影響力を行使し、効果的な経営を求めることも出来れば、非効率な経営を見過ごしにすることも出来る。上の 2. でも述べたように、国有銀行は、一般的に政策的、政治的な意図に従った融資の結果、財務基盤が脆弱化することが多い。国有銀行の財務弱体化をより強める方向にインセンティブ構造が機能するなかで、どのようにしてこれを回避する体制を構築できるかが、国有銀行が長期的に意義を発揮するために肝要である。また、国有銀行が、企業統治の見本となるような経営をすることで、経済内の企業統治を高めることが出来る (OECD [2006: 10])。

OECD は、政府系企業に対する企業統治ガイドラインを公表している。OECD [2005]は、政府の企業保有がどのようにして、より効率的かつ、企業統治にかなった形で成り立ちうるかを提示している。民間企業に適用される企業統治の理論を適用し、所有者としての責任をより効率的に遂行させることが意図である⁷。

国有企業は、特有な企業統治上の要因を抱えている。国有企業の場合、国が客観的に経営を評価し、経営改善を求めることもあるし、政治的な目的のために政治家自ら国有銀行経営に介入し、主観的な経営にもなり得る。国が関わることから説明責任の所在が明確にされないことも多い。また、ほとんどの場合、買収や破綻から保護される。民間企業は、買収の脅威から経営に力を入れ、自らの防衛を図るが、国有企業はその脅威にさらされないため、経営上重要なインセンティブが欠如している。

さらに、最も大きな要素としては、国有企業の企業統治上の難しさが、様々な関係者が複層的に関わることから増幅されることが指摘される。国有企業が、株式を一部上場している場合、経営に関わる者として取締役会、労働者、株主、省庁＝政府と多くの者が複雑に経営に携わっており、必ずしも明示的に責任の所在が整理されている訳ではない。このように、多くの関係者が国有企業の経営に関わるなか、効率的、簡便な統治方法を見出すことは難しい。

OECD のガイドラインの概要は以下のとおりである。

- I. 民間企業と競争環境を平等にすることで、市場の歪みを除去し、政府の国有企業に対する役割の明示化を求める。
- II. 所有者としての方針を明確化し、統治が透明かつ説明責任のある形態で行われることを求める。
- III. 国有企業の所有者が複数の場合、全所有者の権利を認め、平等に企業情報を提供する。
- IV. 国有企業の利害関係者との関係を国有企業が明確にし、利益相反をなくすようにする。
- V. OECD の企業統治ガイドラインに従い、高い透明性を達成する。
- VI. 国有企業の取締役会は、適当な権限、能力、目的を持って経営に携わり、国有企業に戦略的なアドバイスをし、清廉さをもって関わる。

⁷ このセクションでは OECD の国有企業・企業統治ガイドラインを中心に紹介する。注釈がない場合は OECD [2005]と見なす。

このような国有企業に対する企業統治のガイドラインは、国有銀行にも該当し、かつ銀行の財政的な特殊性から、さらに高い能力と健全性に対する責任が求められるであろう。政府の株式保有を通じて、企業統治を見直すことで国有銀行の社会的な存在意義を高め、財政基盤も強化することは重要である。

金融セクターのガバナンス向上という課題がある場合には、政府保有を利用し、政府が銀行経営に明るい人物を経営陣、取締役会に送り込むことで企業統治、銀行経営のモデル企業として育成し、民間銀行の経営を含む全体の底上げを図ることも可能である。

第3節表1で示される占有率をみるに、政府は、国有銀行の取締役会に役員を投入することが可能である。多くの国で、次セクションで述べる国有銀行の民営化が進んでいるが、もし民営化をしない選択がされた場合、こうした手段を通じ、企業統治を高めることで、その財務状況を健全なものとし、存在意義を社会的、経済的に確立することが重要である。

また、国有銀行が、民間銀行と同様に関係者に対し情報開示をすることで、企業統治、効率性を高められるのではないかとされる（Caprio *et al* [2003: chpt 1]）。しかし、その前提としては、監視者の独立性が確保されている必要がある。

4. 国有銀行の民営化

前述のとおり、世界的に国有銀行は、民営化、もしくは政府の株式保有率が低下される傾向にある。背景としては、財政面の理由が大きいですが、本研究の対象になっているアジア諸国においても、政府保有を低める傾向が認められた。国有銀行の政府保有を引き下げ、もしくは民営化の上での選択肢は、①戦略的投資家に売却する、②従業員に一部または全部株式譲渡をする、③IPOを通じて一般的に株式の売却をする、の三つが挙げられる（Caprio *et al* [2003: chpt 1]）。

①の「戦略的投資家への売却」は、戦略的投資家のノウハウを用いて銀行を運営する観点から、国有銀行を効果的に経営改善へ導く場合が多い。しかし、政治的には、当該投資家に銀行をたたき売った等の批判を受けることも多い。投資家が外資系企業の場合は、特に国民感情が煽られることがある。その一方で、外資系への売却は、政府が獲得する利益も大きくなる傾向があり、外資系企業の持ち込む専門性や経営手法、金融手法等も当該銀行の機能を高めるために有益である。

②の「従業員への株式譲渡」の場合は、少数株主が従業員となり、その他の株式を一般に売却、もしくは政府が保有し続けることが多い。銀行の社会的な意義や、雇用の創出といった目的を温存しうる方法である。

③の IPO は、先進国が、国有銀行の民営化を行う上で利用した主要手段であり、新興市場国の国有銀行の民営化のうちの 44%も IPO を利用している (Caprio *et al* [2003: chpt 14])。IPO は、現地の証券市場の発達を促すことが可能であり、政府への財政的なメリットも大きい。

政府が一部の株式を保有し続ける場合、一般的に経営、財務改善という観点からの民営化のメリットはすべて売却した時より小さいと言われる。本研究の対象になっている民営化の多くは、政府が段階的に株式を放出する、もしくは当面株式を保有し続ける形態をとっている。このような場合、政府が株主としてどのように企業統治に関わるのかが、健全な企業体質を作る上からは重要な指針になってくる。

第 2 節 アジア諸国における金融機関の政府保有の実態⁸

アジア諸国において、政府の銀行株保有の方法は、主に 3 つの類型、①問題銀行の処理の一環としての一時国有化、②民間商業銀行の株式の政府による大量保有、③純粋な国有銀行に分類できる。どの形態の銀行が現存するかは、その国の経済体制、社会体制に影響を受け、政治的な意図にも大きく左右される。金融危機を経験した国 (インドネシア、韓国、タイ) では、国有銀行の民営化を進めているため、現在は政府の保有率が過半数を割り込んでいる、もしくは、既に民営化されている場合もある。本節では、2007 年の時点で、政府が株式を保有し、かつ、商業銀行として経営される銀行のみを扱い、開発銀行、輸出入銀行等の特定目的銀行は考慮しない。また、危機対応などの結果として一時国有化されている銀行は、ここでは主要な国有銀行としての検討対象としない。

アジア諸国において国有銀行が存在する背景には、様々な政治的、経済的、社会的な理由があるが、共産主義国の中国、ベトナムにおいては、国有銀行は、むしろモノバンク的な発想から機能分化した姿であり、国有企業と共に国家の計画経済を支える重要な役割を担っていた。また、そもそもは、特目的銀行として、主要産業や農村部への融資といった大きな政治的な役割を担っていたが、経済の発展、市場経済の受入れと共に、一般的な商業銀行へと変遷しているものも多い。

また、政府主導の開発路線に従ってきたその他のアジア諸国でも、政府が民間銀行に対し信用割当を指示する、もしくは、国有銀行が政府の意向に沿った資金配分を仲介する姿が多く見られた。特に、輸入代替工業化から輸出産業の育成といった政策の流れに沿って

⁸ *Inter alia* Andrews [2005].

製造業の育成を行ってきたアジア諸国は、優先的に融資が行われる産業を指定し、経済発展に国家一丸となって取り組んできた背景がある。1990年代前半、世銀は”The East Asian Miracle”としてこのような経済成長への取組みを称えたが（World Bank [1993]）、また、どのアジア諸国でも、国有銀行において信用リスクに対する考慮に欠けた貸付が蔓延し、大なり小なり財務体質の悪化や不良債権の増加といった問題を抱えることとなった。アジア金融危機後は、計画的な経済開発に対する反省も大きく（Stiglitz [2001]）、それは国有銀行に対する各国の姿勢の変化にも現れている。

中国、インドネシアは同様の理由から、国有銀行改革に取り組み、ベトナムもこれから取り組もうとしている。国有企業や、政府とつながりのある企業に対するメスも入りつつあり、国有企業自身も改革の途上であるが、国有銀行の融資体制も、これまでのように無闇に貸付を行うといった体質から脱出しようとしている。

第1節でも述べられたように、国有銀行は財政負担も大きい傾向があり、特に、国有企業、国有銀行ともに企業統治という観点が希薄であった中国等は、国有銀行の国有企業に対する貸付が大きく焦げ付いたため、国有企業の返済能力の欠如を国家が補う形になっていた。

金融制度の効率性から考えても、預金の多くが国有銀行に預けられている場合、国民の資産を効率的に利用できない悪循環が発生し得る。金融仲介機能を担うことが、銀行の大きな社会的、経済的役割であるが、預金を最も需要の高い借手に必ずしも供給しない国有銀行は、金融仲介の機能不全を引き起こしている可能性がある。需給関係に従い、余剰資金が融資されないことは、資金の効率的な利用に反するものであり、国有銀行の経済成長を補完する役割を矮小化するものである。

他方、アジア諸国の多くが既に果たした WTO への加盟は、外資系企業の参入を一定程度認めることと同義である（本書第6章第3節参照）。中国・ベトナムなど、新規加盟国は、WTO の加盟交渉のなかで様々な市場開放のスケジュールについて約束をし、開放が行われる前に、地場金融機関に一定程度競争力をつけるため、企業体質の改善に取り組んでいる。金融サービス自由化は、多くの新規加盟国において大きな課題であり、金融制度面の改善に加え、国有銀行の体質改善が課題と認識されている。具体的には、資本力の強い外資系金融機関による脆弱な地場金融機関の買収が進む可能性があるが、多くのアジア諸国の政府は、こうした買収を一定程度の範囲に抑えるために、国有銀行を含む地場銀行の健全化、強化を図り、単独で十分に業務を続けることが出来るように財務体質を改善してから市場開放を行いたいという意図が見える。

一方では、アジア金融危機の結果、一時国有化された銀行について外資系に政府保有株式を放出することで市場原理にそった経営能力が強化され、企業統治を高める方向の動きも見られる。タイ、インドネシア、韓国は、金融危機に際し、脆弱な銀行を一時国有化することで処理をした。韓国ではその民営化がほぼ完成している。タイでは国有化された銀行がまだあり、インドネシアについては、複数行国有化されたままである。

中国の国有銀行の株式会社化ならびに上場は、国有銀行の規模の大きさ、これまでの不良債権の多さから非常に注目された。国有銀行改革の発端は、1993年から開始された中国のWTO加盟交渉である。移行期を経て、中国の銀行セクターを外資系金融機関にも開放することが約束されたため、中国の銀行の体質改善が急務となった。国有銀行の体質強化を果たし、地場銀行、外資系銀行双方の参入を視野に入れた改革であった。

第3節 結語：政府保有銀行のプレゼンスが競争政策へ及ぼす影響

表1が示すように、各国金融セクターにおける国有銀行のプレゼンスは非常に高い。国有銀行がこれほどの市場占有率となれば、民間を「クラウド・アウト」する効果が高いことが想定される。つまり、民間の商業銀行が、競争しても政府の支持がある国有銀行とは対等に競争できず、市場から排除されてしまう可能性を示唆する。

このような状況のとき、国有銀行は「優越的地位」を持った上で業務を行うことになり、競争政策の上からは望ましい状態とはいえない。また、政府が株式を保有する銀行はともかく、国有銀行の場合は、そもそも競争法から適用除外になることも考えられる。

国有銀行が金融セクターに占める割合の大きい中国とインドでは、国有銀行が一定の公的な役割を果たしながら、かつ市場原理に従った経営改善を促している最中である。たとえば、中国の国有銀行は不良債権の処理を経て、2005年から株式の一部上場を開始した。2005年10月に中国建設銀行（CCB）が上海証券取引場のH株に一部上場したのをはじめ、中国銀行（BOC）は2006年6月にH株、2006年7月にA株を上場している。中国工商銀行（ICBC）は2006年10月にA株、H株を上場している。その結果、3行の不良債権率は3%から4%台へまで縮小された。その結果外資の国有銀株保有率は19.9%となった（本書第8章参照）。

表 1 銀行の政府株式保有状況

| | 政府保有 株式比率 | 資産保有率 |
|--|--------------|-------|
| 国有銀行 | | |
| 中国 | | |
| 中国工商銀行 | 77.79 | 54.9 |
| 中国農業銀行 | 100 | |
| 中国銀行 | 70.79 | |
| 中国建設銀行 | 79.9 | |
| ベトナム | | |
| Bank of Foreign Trade (Vietcombank) | 100 | 70 |
| Vietnam Industrial and Commercial Bank (Incombank), | 100 | |
| Vietnam Bank for Agriculture and Rural Development (BARD), | 100 | |
| Vietnam Bank for Investment and Development (BIDV). | 100 | |
| 政府保有株式 | | |
| インドネシア | | |
| Bank Mandiri | 100 | 23.6 |
| Bank Negara Indonesia | 100 | 11.9 |
| Bank Rakyat Indonesia | 100 | 8.1 |
| Bank Tabungan Negara | 100 | 2.6 |
| シンガポール | | |
| Development Bank of Singapore | 28 | 39 |
| インド | | |
| State Bank of India and Associate Banks* | 59.7 | 22.5 |
| Punjab National Bank | 57.8 | 49.0 |
| Canara Bank | 73.2 | |
| Bank of Baroda | 53.8 | |
| Bank of India | 69.5 | |
| Central Bank of India | 100 | |
| Union Bank of India | 55.4 | |
| Indian Overseas Bank | 61.2 | |
| Syndicate Bank | 66.5 | |
| UCO Bank | 75.0 | |
| Oriental Bank of Commerce | 51.1 | |
| Indian Bank | 100 | |
| Allahabad Bank | 55.2 | |
| Bank of Maharashtra | 76.8 | |
| Corporation Bank | 57.2 | |
| Andhra Bank | 51.6 | |
| United Bank of India | 100 | |
| Vijaya Bank | 53.9 | |
| Dena Bank | 51.2 | |
| Punjab & Sind Bank | 100 | |
| タイ | | |
| Bankthai | 48.98 | |
| Siam City | 47.58 | |

(注) * SBI's Associate Banks は、SBI が 70～100%の株式を保有する銀行で、7行ある。

(出所) 筆者作成。

インドにおいても国有銀行のプレゼンスは非常に高かったが、1998年のナラシムハム報告の結果、公的銀行の政府株式保有率の引下げが推奨された。また、公的銀行の経営と所有の分離を進めようとしている。しかし、インド最大の国有銀行、State Bank of Indiaの経営トップは中央政府によって任命され、たいていは国有銀行での経営経験しかない。このため、State Bank of Indiaは、インド準備銀行から民間銀行の経営陣に求められる Fit and proper 基準を満たすように提案されている。

競争政策上、国有銀行のプレゼンスが影響する要素としては主に二つ考えられる。

1. (政府の補助に基づく) 低利率での融資か。
2. 国有銀行が借手の商売する上での価格設定を求めるか。

OECDの指針を適用すると、国有銀行による、政府補助を受けた低利での貸し出しは、民間銀行と同様の競争環境での経営とはいえず、また、信用リスクの審査についても、事前において的確に行われえない場合は、貸出期間中においても実効的に行われることは考えにくく、企業統治上望ましくない。

第1節でも述べられたように、国有銀行も民間銀行と同様の競争条件での業務が行われればそれは企業統治上も望ましく、国有銀行経営の持続可能性を高めうる。しかし、国有銀行が民間銀行と差異なく業務を行うようになると、逆にその存在意義が薄れる可能性も否定できないが、存続の是非については、その業務の社会的意義とコスト、企業統治を含む金融セクターに与える様々な影響といった観点から議論されるべきものであろう。競争政策上は、より平等な環境が提供されることで金融制度上も影響力が強く、意義が大きい(本書第1章第1節参照)。

競争政策上、国有銀行の民営化は大きく影響を及ぼすことが可能となる局面である。政府が保有する株式を放出すると、それは当然一部または全部を民間部門が買収することになる。それ以外のどの手法を用いても銀行業への参入を目論む私企業、外資系金融機関からは市場参入の機会と考える。既に、広範な業務基盤を有する銀行を買収することで、比較的容易に業務の地盤を築けることになる。他方で、株式が労働者への譲渡のみとなった場合、その影響は限定的なものとなろう。競争政策上、こうした経路を通じて、新規参入の機会があることは有益であり、政府株の放出の手法により、金融セクターの競争環境に影響を及ぼすことが可能となる。

また、投資家の観点からは、当該銀行の株式の配当や、高成長などへの関心から、自ずとその企業に対する監視が働き、市場規律が作用するようになる。また、IPOの場合は、放出した株式が集中することは考えにくいいため、監視が分配されより効率的に行われるこ

とになる。

このように考えると、国有銀行が存在することは、競争環境にネガティブに影響する可能性が高いが、逆にそれを一部でも民営化することで大きく競争環境に影響を及ぼすことが出来る。アジア各国でもベトナムを始めとし、国有銀行の民営化がこれから行われるが、より競争環境を活発にすることに配慮しながら行われることが大いに期待される。

[参考文献]

- Andrews, A. Michael [2005] “State-Owned Banks, Stability, Privatization, and Growth: Practical Policy Decisions in a World Without Empirical Proof” (IMF Working Paper WP/05/10).
- Apreda, Rodolfo [2006] “Dual Governance in State-Owned Banks” (University of Cema Working Paper Series NO 319, (April).
- Bichsel, Robert [2006] “State-Owned Banks as Competition Enhancers, or the Grand Illusion” *Journal of Financial Services Research*, 30(1), pp 117-150.
- Boumphrey, Robert, Paul Dickie and Samiuela Tukuafu [2005] *Instilling Credit Culture in State-owned Banks: Experience from Lao PDR* (ADB ERD Policy Brief No 36).
- Caprio, Gerard, Jonathan L. Fletcher, Robert E. Litan and Michael Pomerleano (eds.) [2004] *The Future of State-Owned Financial Institutions*, Brookings Institution.
- Chakravarty, S.P. and Jonathan M Williams [2005] “How Significant is the Alleged Unfair Advantages Enjoyed by State-Owned Banks in Germany” *Cambridge Journal of Economics* 30(2), (advance access publication, 6 June 2005), pp. 219-226.
- Meggison, William L. [2004] *The Financial Economics of Privatization*, Oxford University Press.
- OECD [2005] *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD.
- OECD [2006] “Policy Brief on Corporate Governance of Banks in Asia” June, Asian Roundtable on Corporate Governance, OECD.
- Sapienza, Paola [2002] “Lending Incentives of State-Owned Banks” (CEPR Working Paper).
- Sherif, Khaled, Michael Borish and Alexander Gross [2003] “State-Owned Banks in Transition: Origins, Evolution, and Policy Responses” (World Bank report) Available at <[http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/State+Banks/\\$File/State+banks+Final-022803.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/State+Banks/$File/State+banks+Final-022803.pdf)> (visited March 25, 2007).

Stiglitz, Joseph and Shahid Yusuf (eds.) [2001] *Rethinking the East Asian Miracle*, World Bank Publication.

Williamson, John [1990] “What Washington Means by Policy Reform” in John Williamson ed., *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, pp. 7-20.

World Bank [1993] *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.

Eduardo Levy-Yeyati, Alejandro Micco and Ugo Panizza [2005] “State-Owned Banks: Do They Promote or Depress Financial Development and Economic Growth?” (Background paper prepared for the conference on Public Banks in Latin America: Myths and Reality, Inter-American Development Bank, February 25).