

## 基盤的サービス維持のための地銀に関する独禁法の特例法県内での貸出シェアが高まる場合にも経営統合が可能に

金融庁 総合政策局リスク分析総括課 課長補佐 佐々木 豪  
(前内閣官房日本経済再生総合事務局 参事官補佐)



弁護士 林田 尚也  
(前内閣官房日本経済再生総合事務局 主査)



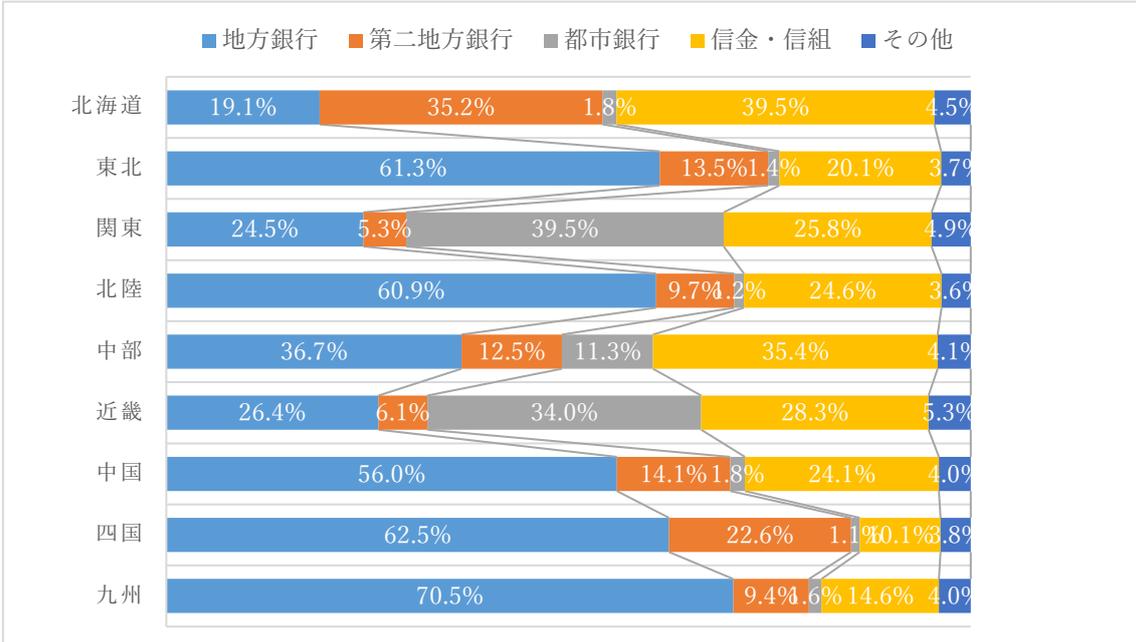
5月27日、「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」(以下、特例法)が公布された。特例法は、人口減少等の厳しい経営環境下でも、地域において乗り合いバス事業者や地域銀行による基盤的なサービスが将来にわたって持続的に提供されるよう、独占禁止法の特例を設けるものである。本稿では、特例法の背景や概要について、特に地域金融の観点から解説する。<sup>1</sup>

### 地銀によるサービス提供の重要性と経営統合

地域銀行は、地域経済の基盤となるサービスを提供している。地域銀行をメインバンクとする企業の割合は、全国で5割に上るが、この割合は都市圏以外の地方において、より高くなっており、他の金融事業者が容易に代替できない地位を占めている(図表1)。足元では、多くの企業が新型コロナウイルス感染症の影響を受け、身近な金融機関である地域銀行等が、その資金繰りを支えている。今後、顧客企業への経営改善等の支援が一層重要になる局面において、地域銀行が果たす役割にも期待が寄せられている。

<sup>1</sup> 乗り合いバスについても含めた法律全体の解説は、佐々木豪ほか「乗合バスおよび地域銀行に関する独占禁止法の特例法の概要」(「旬刊商事法務」2233号 42～46 ページ)を参照されたい。

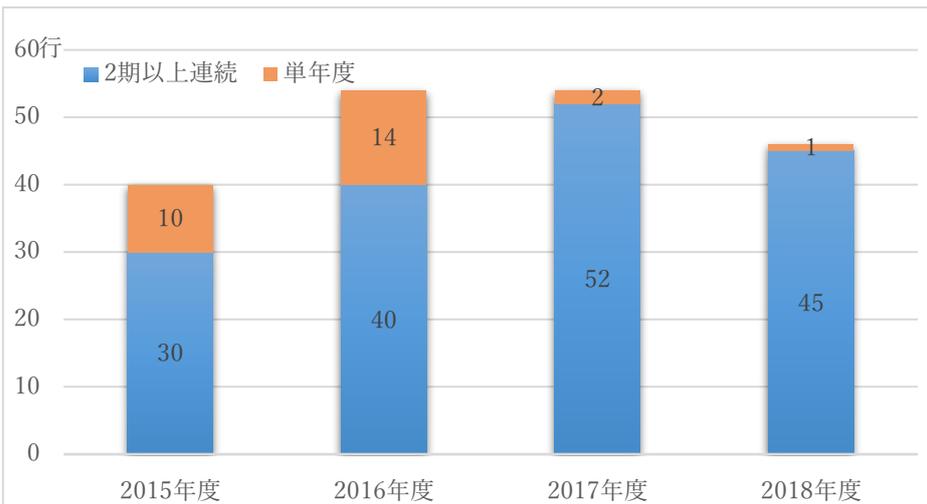
【図表1】メインバンクの金融機関



(注) 帝国データバンクが独自に調査・保有している2018年10月末時点の企業概要データベース「COSMOS2」に収録された企業データでメインバンクと認識している金融機関について抽出・集計したもの。1企業に複数のメインがあるケースでは企業が最上位として認識している金融機関をメインバンクとして集計。

(出所) 政府・未来投資会議(19年4月3日)資料。

【図表2】顧客向けサービス業務が赤字となっている地域銀行の推移



(注) 2018年度の地域銀行数は全部で105行、17年度以前は106行。

(出所) 金融庁「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針～(令和元事務年度)」(2019年8月28日公表)

他方、人口減少等を背景として、地域銀行は厳しい経営環境に置かれている。事実、地域銀行の4割以上が貸出等の顧客向けのサービスにおいて赤字であり、その多くが2期以上継続して赤字である(2018年度、図表2)。

このため、地域銀行における経営力強化が喫緊の課題であり、経営統合はそのための有力な選択肢である。例えば、地域銀行は、経営統合を行うことで、システム統合による経費削減や資本基盤の充実などを通じた自身の経営基盤強化を図り、地域の中小企業等の経営支援を行う余力を高めることが考えられる。

### 地銀の経営統合における独禁法の問題点

しかしながら、一定の地域内における経営統合は、銀行間の競争を制限する恐れがあることから、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(以下、独占禁止法)との関係が問題となる。例えば、ふくおかフィナンシャルグループと十八銀行の経営統合については、16年2月に両社間での基本合意がなされたが、長崎県内における中小企業向け貸出のシェアが高まること等に鑑み、独占禁止法上の問題があるとされ、公正取引委員会の審査が長期化した。その後、18年8月に公正取引委員会のクリアランス(企業結合審査の結果、排除措置命令を行わない旨の通知)を得ることとなったが、この条件として、両社は、貸出のシェアを低下させるために、1千億円弱相当の貸出債権を他の金融機関に移管する「問題解消措置」を講じることとなった。

問題解消措置としては、例えば製造業の事業者同士の経営統合でシェアが高まる場合には、生産設備を当事者以外の第三者に譲渡することを通じて競争環境を維持するといった措置が考えられる。他方、貸出債権の移管は、設備ではなく、地域銀行と顧客との取引関係そのものを他の金融機関に移管する措置である。金融機関と企業との中長期的な関係構築を通じて当該企業の経営改善につながるサービスを提供していくという地域金融の特性に鑑みれば、貸出債権の移管は、かえって顧客の利益を損なう恐れがある。

ところで、乗り合いバス事業者についても、地域におけるサービスを維持・強化するための共同経営等について、従前、独占禁止法のカルテル規制に抵触する恐れから、さまざまな困難が生じていた。<sup>2</sup>

こうしたことを背景に、人口減少下において乗り合いバス事業者および地域銀行による地域の基盤的なサービスの提供を維持するという政策目的の達成に必要な限度において、独占禁止法の特例を設けることが必要となった。このため、政府の未来投資会議での議論を受け、「成長戦略実行計画」(19年6月閣議決定)に、独占禁止法の特例法を設ける旨が盛り込まれた。

<sup>2</sup> 複数の公共交通事業者が地域で協議して路線網の再編等を行おうとしたところ、公正取引委員会からカルテル規制に抵触する恐れがあるとの指摘を受け、取り組みが進まなかった例がある。詳しくは、注1記載の論文を参照。

### 特例法の目的と独禁法の適用除外

独占禁止法は、競争の維持等を通じて、同法の究極的な目的である一般消費者の利益を確保するものである(独占禁止法1条)。

他方、特例法においては、将来にわたって特定地域基盤企業(特例法における乗り合いバス事業者と地域銀行の総称)によるサービスの提供の維持を図ることにより、地域経済の活性化および地域住民の生活の向上を図り、もって一般消費者の利益を確保すること等が目的とされている(特例法1条)。<sup>3</sup>

このように、「一般消費者の利益の確保」という究極的な目的については両法に共通であるが、特例法においては、その実現を競争の維持ではなく、サービスの提供の維持によって達成することとされている。この目的に沿って、特例法では、基盤的サービスの提供の維持等に関する一定の基準の下で内閣総理大臣の認可を受けた地域銀行の経営統合について、独占禁止法の適用除外として、競争制限的であっても実施することができることとしている。

具体的には、特例法では、地域銀行またはその親会社(以下、地域銀行)が内閣総理大臣の認可を受けて行う合併等には、独占禁止法の規定を適用しない旨が規定されている(3条1項)。認可の対象となる合併等は、①合併、②吸収分割、③共同新設分割、④共同株式移転、⑤事業の譲り受け等、⑥株式の取得とされている(同項各号)。

認可を受けようとする地域銀行は、基盤的サービス維持計画を内閣総理大臣に提出することとされている(4条1項)。当該計画には、合併等を通じた事業の改善に係る方策および事業の改善に応じた基盤的サービスの提供の維持に関する事項等、認可に必要な事項を記載する。

また、申請を受けた内閣総理大臣が、競争の状況の変化により利用者に対して不当な基盤的サービスの価格の上昇その他の不当な不利益を生ずる恐れがあると認めるときは、地域銀行に対し、当該計画に不当な不利益の防止のための方策を定めるよう求めることができる旨が規定されている(同条2項)。先述のとおり、独占禁止法の下では、合併等による競争の実質的な制限が懸念される場合、貸出債権の移管といった問題解消措置を講じ、競争を維持することが必要となる。他方、特例法では、例えば合併等実施後の貸出金利等のモニタリングといった方策によって、利用者への不当な不利益を防止することを求めている。

### 適用除外に係る認可の3要件

内閣総理大臣は、上記の基盤的サービス維持計画の記載等に基づき、①基盤的サービスの維持の困難性、②事業の改善に応じた基盤的サービスの維持、および③

---

<sup>3</sup> 条項の番号は、断りが無い限り、特例法のもの。

利用者への不当な不利益の防止に関する認可基準(5条1項)への適合を判断することとなる。

まず、①基盤的サービスの維持の困難性に関する認可基準は、次のように規定されている。

合併等に係る地域銀行が基盤的サービスを提供する地域の全部又は相当部分において、地域銀行の全部又は一部が提供する基盤的サービスに係る収支の悪化(需要の持続的な減少によるものに限る。)により、地域銀行の全部又は一部が基盤的サービスを将来にわたって持続的に提供することが困難となるおそれがあること

このような状況の地域においては、地域銀行によるサービスの低下が生じる恐れがあり、地域銀行が、合併等を通じた事業の改善により、基盤的サービスの提供を継続して行うことが利用者の利益の向上に資すると考えられることから、独占禁止法の適用除外を行う。

「基盤的サービスに係る収支の悪化」とは、例えば、基盤的サービスの収支が赤字であるような場合等が想定される。ただし、地域における経営環境が良好である場合には、地域銀行の収支の悪化が生じていても、競争を維持しながら各行の経営努力により事業を改善し、基盤的サービスを維持する余地が大きいと考えられ、特例法により合併等を認可する必要性に乏しい。このため、人口や地域の事業所数の減少を背景に、需要の持続的な減少が生じていることを要件としている。

次に、②事業の改善に応じた基盤的サービスの維持に関する認可基準は、次のように規定されている。

合併等により、基盤的サービスに係る事業の改善が見込まれるとともに、その改善に応じ、基盤的サービスの提供の維持が図られること

これは、特例法の趣旨・目的に照らして、合併等を行う地域銀行に、事業の改善に応じた基盤的サービスの維持を求めるものである。地域銀行は、例えば、事業性評価に基づく融資、経営に関する支援、事業再生支援など中小企業向けのサービスの維持・向上等に資する取り組みを実施することが考えられる。ただし、こうした方策については、合併等の目的・方法、事業の改善の効果、地域における顧客のニーズ・需要に照らして、認可を受けようとする地域銀行の経営判断に基づいて具体化されるものであり、一律の内容が求められるものではない。

最後に、③利用者への不当な不利益の防止に関する認可基準は、次のように規定されている。

合併等により、利用者に対して不当な基盤的サービスの価格の上昇その他の不当な不利益を生ずるおそれがあると認められないこと

特例法では、競争制限的な合併等を認める代わりに、利用者に対する不当な不利益を防止するための方策を基盤的サービス維持計画において定めることを求めている

る。内閣総理大臣は、この方策が十分に具体的で実効性のあるものであるかどうかを審査することとなる。「不当な不利益」とは、例えば、中小企業向け貸出における、不当な貸出金利や手数料の上昇、不当な担保または保証の徴求、貸出額や貸出期間等の融資条件の不当な悪化が考えられる。

内閣総理大臣は、認可に当たって公正取引委員会に協議することとされており(5条2項)、サービスの維持について知見を有する内閣総理大臣(金融庁)と、競争制限による利用者への影響について知見を有する公正取引委員会が、それぞれの専門性から意見を述べ、連携していく仕組みが構築されている。

### 認可後のモニタリングと適合命令

特例法には、認可を受けた合併等に対する内閣総理大臣によるモニタリングに関する規定が置かれている。

まず、合併等を行った地域基盤企業は、基盤的サービス維持計画の実施の状況を内閣総理大臣に報告しなければならない(7条1項)。この報告を受けた内閣総理大臣は、その内容を公正取引委員会に通知することとなっており(同条2項)、金融庁と公正取引委員会の情報の連携が図られている。

また、内閣総理大臣は、合併等が、認可基準のうち、事業の改善に応じた基盤的サービスの維持に係る前記②、または不当な不利益の防止に係る前記③に適合するものでなくなったと認めるときは、地域銀行に対しこれを是正させる適合命令を発出できる(8条1項)。地域銀行がこの命令に違反した場合には、罰金が科せられることとなっている(19条、21条)。この適合命令について、公正取引委員会は、内閣総理大臣に対してその発出を請求することができる(8条3項)。

なお、特例法は、独占禁止法という公正な競争を担保する重要な法律に例外を設けるものであることから、附則に、施行の日から10年以内に本法を廃止するものとする旨を規定し、時限的に適用することとしている。

### 下位法令への委任と施行に向けて

特例法は、公布から半年後の11月27日に施行される予定であり、内閣官房・国土交通省・金融庁においては、この間に政省令の整備等の施行準備を進めている。7月17日には、特例法における内閣総理大臣の権限のうち、金融庁長官に委任されないもの(共同株式移転に係る認可)を定める政令が閣議決定された。また、特例法の趣旨に鑑み、内閣府令・国土交通省令においては、地域銀行の範囲を全国地方銀行協会加盟行、第二地方銀行協会加盟行、埼玉りそな銀行とすることや、地域銀行の基盤的サービスの範囲について、資金の貸付または手形の割引等の固有業務を中心に地域にとって基盤となるサービスを定めること等が想定される。

地域銀行には、本特例法も活用した経営力の強化等を通じて、将来にわたって基

盤的サービスの提供を維持し、地域経済の再生・成長への貢献を果たしていくことが期待される。

(本稿の執筆に当たり、金融庁監督局銀行第一課の岡本佳子係員(前内閣官房日本経済再生総合事務局係員)から多大な協力を得た)

**佐々木 豪(ささき つよし)**

09年金融庁入庁。内閣官房日本経済再生総合事務局参事官補佐を経て、20年7月から現職。

**林田 尚也(はやしだ なおや)**

15年西村あさひ法律事務所入所。19年10月から20年6月まで内閣官房日本経済再生総合事務局にて勤務。