



弁護士

本行 克哉

(ほんぎょう・かつや)

(出身大学)
京都大学法学部
京都大学法科大学院

(経歴)
2012年12月
最高裁判所司法研修所修了
(新65期)
大阪弁護士会登録
弁護士法人中央総合法律
事務所入所
2017年8月
金融庁検査局企画審査課
金融証券検査官
2018年7月
総合政策局リスク分析総括課
金融証券検査官
2019年8月
監督局銀行第二課
課長補佐(法務担当)
2020年4月
弁護士法人中央総合法律
事務所へ復帰

(取扱業務)
金融規制、ファイナンス、
コンプライアンス
訴訟、紛争解決、M&A、
倒産法務、一般企業法務

独占禁止法の特例法の概要

～地域銀行の経営統合の認可制度について～

弁護士 本行 克哉

本稿では、令和2年5月20日に成立、同月27日に公布された「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」(令和2年法律第32号)(以下、「特例法」といいます。)の内容のうち、地域銀行の経営統合に関する部分を解説します。なお、特例法の施行日は令和2年11月27日となります。

1 特例法の概要

地域銀行は、人口減少や低金利環境の継続などを背景に、厳しい収益環境にあり、一部の地域銀行においては、サービスの提供を現状のまま維持することが困難となりつつあるとされています。しかし、地域銀行が提供するサービスは、地域において国民生活及び経済活動の基盤となるものであって、他の事業者による代替が困難な状況にあると考えられています。

地域銀行が経営統合による経営力強化や生産性の向上を通じて、サービスの維持を図ることは地域の利用者にとっても有益である一方、地域において高い貸出シェアを有する地域銀行同士の経営統合が行われれば、競争を実質的に制限することとなる企業結合を禁止する「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(以下、「私的独占禁止法」といいます。)の規定に抵触するおそれがあります¹。

そこで、特例法は、一定の基準に適合する経営統合に限って主務大臣²による認可を条件に私的独占禁止法の適用除外を認めることとしました。

なお、私的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、特例法を10年以内に廃止するものとする旨が附則において定められています。

2 合併等の認可申請

(1) 基盤的サービス維持計画の提出

特定地域基盤企業等は、合併等の認可を受けようとするときは、単独で又は共同して、基盤的サービス維持計画を作成し、主務大臣に提出する必要があります(特例法4条1項)。

特例法3条1項では、主務大臣の認可を受けて私的独占禁止法の適用除外の対象となる「合併等」が定義されています。基本的には、私的独占禁止法において規制されている企業結合の類型と同様ですが、役員の兼任(同法13条第1項)は合併等に含まれていません。

また、合併等を行う主体は、「特定地域基盤企業等」とされており、特定地域基盤企業のみならず、その親会社が含まれています。これは、地域基盤企業の企業結合の形態として、例えば、持株会社(ホールディングス)による株式取得(株式交換を含みます。)を用いたものが多く想定されるため、このような形態を始めとして、親会社を通じた企業結合も特例法の対象に含める趣旨と考えられます。

なお、主務大臣は、合併等の認可を行ったときは、当該認可に係る基盤的サービス維持計画を公表するものとされています(特例法6条本文)。

(2) 基盤的サービス維持計画への追記請求

主務大臣は、合併等の認可申請があった場合において、基盤的サービスの将来にわたる持続的な提供が困難となるおそれがある地域において、当該合併等により生ずる競争の状況の変化により、当該基盤的サービスの利用者に対して不当な不利益を生ずるおそれがあると認めるときは、申請者に対し、基盤的サービス維持計画に当該不当な不利益の防止のための方策を定めることを求めることができるとされています(特例法4条2項)。

ここでいう「当該不当な不利益の防止のため

の方策」の一例として、未来投資会議資料³では、「地銀の融資審査時における『正当な理由なく金利スプレッドが上昇しないことの確認』等」が挙げられています。また、不当な不利益を防止するための方策は事案毎に異なりうると考えられます。

3 認可基準

合併等の認可基準は、特例法5条1項各号において定められています。

(1) 特例法5条1項1号の基準(枝番は筆者が付記したものを以下、同様です。)、以下「困難性の基準」といいます。)

- ①-1 合併等に係る特定地域基盤企業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、
- ①-2 当該特定地域基盤企業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(当該基盤的サービスに係る需要の持続的な減少によるものに限る。)により、当該特定地域基盤企業の全部又は一部が当該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

①-1に関して、「合併等に係る特定地域基盤企業」について特例法には定義規定が置かれていません。この点、合併等に係る当事者が特定地域基盤企業である場合には、当該企業を指すと考えられます。他方、合併等に係る当事者が特定地域基盤企業の親会社であって、当該親会社の子会社たる特定地域基盤企業が複数存在する場合には、全ての特定地域基盤企業を指すと考えられます。

①-2によれば、基盤的サービス⁴に係る「収支の悪化」が基準に含まれています。この点、「金融仲介の改善に向けた検討会議」の報告書の内容など特例法の立法経緯に照らせば、いわゆる顧客向けサービス利益⁵をベースとして信用コストを勘案しつつ継続的な収支の悪化が認められるかどうかを主な審査のポイントになると考えられます。認可申請の際には、これに加えて貸出利回りなどの定量的な指標、および収支に影響を及ぼす定性的な要素にも触れつつ、総合的に困難性を示すことが考えられます。

また、括弧書において「当該基盤的サービスに係る需要の持続的な減少によるものに限る」としていることから、単に収支に係る指標のみならず、基盤的サービス提供地域における需要の持続的な減少があることを示す必要があります。

また、①-2は、当該特定地域基盤企業の「全部又は一部」

としていることから、合併等に係る特定地域基盤企業のうち、少なくとも1社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ればよいと解されます。

(2) 特例法5条1項2号の基準(以下「改善・維持の基準」といいます。)

- ②-1 合併等により、当該合併等に係る特定地域基盤企業が提供する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、
- ②-2 その改善に応じ、前号のおそれがあると認められる地域において、当該基盤的サービスの提供の維持が図られること

②-1の「事業の改善」が見込まれることを示すためには、経営統合後の利益指標等の見込みを定量的に示すだけでなく、その見込みを支える具体的な方策(システム共通化、重複店舗の削減等により経費削減をどのように進めていくのか等)を基盤的サービス維持計画において記載することが重要と考えられます。

②-2における「基盤的サービスの提供の維持」の内容及び程度については、各地域における利用者の現状・ニーズや、地域銀行の経営環境、経営状況及び事業の改善の見込みに応じて適切なものとする必要があるとあり、一律の内容・程度が求められるものではないと考えられます。

もっとも、これまでの地域銀行の統合事例などを踏まえると、顧客の利便性を考慮した店舗網の維持、統合により得られた人材の活用等を通じた金融サービスの向上、事業の改善により蓄積される資本を用いた地域での中小企業融資・経営改善支援先の維持などが重要となることが多いと考えられます。

(3) 特例法5条1項3号の基準(以下「利用者利益の基準」といいます。)

- ③-1 第1号のおそれがあると認められる地域において、
- ③-2 合併等により、当該合併等に係る特定地域基盤企業が提供する基盤的サービスの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

利用者に対する不当な不利益とは、地域基盤企業の市場支配力の上昇を直接の要因として生ずる基盤的サービスの価格の上昇やサービスの悪化を指すと考えられますが、その

具体的内容は基盤的サービスの種類により異なります。

競争制限が問題となりやすい地域銀行の中小企業向け貸出の分野における不当な不利益として、典型的には、金利や手数料の上昇、より多くの担保・保証の徴求などの融資条件の悪化が考えられます。

4 公正取引委員会との協議・確認

主務大臣は、合併等の認可をしようとするときは、公正取引委員会に協議しなければならないとされています(特例法5条2項)。この協議に関しては、未来投資会議において、事務局より事務プロセスが提示されています⁶。この資料によれば、公正取引委員会が意見表明の際に重点を置く事項としては、認可基準のうち利用者利益の基準に関する事項(特例法5条1項3号)になると思われます。

また、主務大臣は、上記の協議に際して当該協議に係る合併等が次の①乃至③に掲げる事由のいずれにも該当することについて、公正取引委員会の確認を受けなければならないとされています(同条3項)。

- ① 不公正な取引方法を用いるものでないこと。
- ② 主務大臣が基盤的サービスの提供の維持が困難となるおそれがあると認める地域以外の地域において、合併等に係る特定地域基盤企業が提供する基盤的サービスに係る競争を実質的に制限することとならないこと。
- ③ 合併等に係る特定地域基盤企業又は当該特定基盤企業が属する企業結合集団に属する他の会社が提供する基盤的サービス以外の商品又はサービスに係る競争を実質的に制限することとならないこと。

5 主務大臣による監督(定期報告、適合命令)

特定地域基盤企業等が合併等を行ったときは、合併等の類型に応じて、特例法7条1項各号に定める者が、基盤的サービス維持計画の実施の状況等を主務大臣に報告しなければならないとされています(特例法7条1項)。報告義務の詳細は主務省令で定めることとされていますが、条文の見出しが「定期の報告」とされていることから、主務省令では、一定の期間毎に報告が求められることとなると考えられます。

また、主務大臣は、認可を受けて行われた合併等が、認可基準のうち、改善・維持の基準又は利用者利益の基準に適合しなくなったと認めるときは、基盤的サービス維持計画の実施

期間内において、上記の報告義務者に対し、これらの認可基準に適合させるための必要な措置をとるべきことを命ずることができるとされています(特例法8条1項)。公正取引委員会も、主務大臣に対し、適合命令をすべきことを請求することができるとされています(同条3項)。

6 おわりに

私的独占禁止法の規定は、特例法に基づく認可を受けて行われる合併等には適用されないこととなるため(特例法3条1項)、当該認可を得ることができれば、私的独占禁止法10条1項等の競争制限禁止規定のみならず、同条2項等の事前届出規制の適用も受けないことになると考えられます。

これを踏まえると、今後の地域銀行の経営統合の進め方については、従前の進め方に加え、どのタイミングで特例法の認可プロセスにシフトするかによっていくつかのパターンが考えられますので、経営統合をご検討される場合には、前広にご相談いただければ幸いです。

なお、特例法に基づく合併等の認可を取得する場合であっても、銀行法上の認可は別途必要となりますので、スケジュール案を検討する際には、これらの銀行法上の認可の要否及び事前相談・申請のタイミングなども含めて検討する必要があります。

- 1 企業結合の類型としては、株式の取得等(同法10条1項、14条)、役員兼任(同法13条1項)、合併(同法15条1項)、共同新設分割又は吸収分割(同法15条の2第1項)、共同株式移転(同法15条の3第1項)、事業の全部又は重要部分の譲受け等(同法16条1項)があります。
- 2 特例法における主務大臣は、地域銀行に関しては内閣総理大臣とされており(特例法16条1項1号)、内閣総理大臣は、特例法による権限(政令で定めるものを除く。)を金融庁長官に委任するとしているため(特例法17条)、認可申請などの手続は金融庁に対して行うことになります。なお、令和2年5月28日に意見公募手続に付された特例法施行令案によれば、金融庁長官に委任されないものは、合併等のうち、共同株式移転の認可に係る権限(特例法3条1項、同項4号)とされています。
- 3 令和元年10月29日の未来投資会議の資料2「一般乗合旅客自動車運送事業者等及び地域銀行に係る私的独占禁止法の適用除外について」(内閣官房日本経済再生総合事務局作成)以下「令和元年10月29日未来投資会議資料」といいます。3頁
- 4 特例法は、特定地域基盤企業が提供するサービスを全て基盤的サービスに含めるのではなく、「地域における国民生活及び経済活動の基盤となるもの」に限定し、詳細については主務省令に委任しています(特例法2条1号口)。
- 5 一般に貸出残高×預貸金利回り差+役務取引等利益-営業経費で算出されるとされています。
- 6 令和元年10月29日未来投資会議資料3頁
- 7 地域銀行の経営統合にあたって必要となる認可としては、共同株式移転により持株会社を新設する場合の認可(銀行法52条の17第1項)、銀行持株会社が株式交換等により銀行を子会社化する場合の認可(銀行法52条の23第6項)、合併、会社分割又は事業の譲渡若しくは譲受けの認可(銀行法30条1項乃至3項)等があります。