

2020年8月13日 全5頁

独禁法特例法が地域銀行の合併等の動向に与える影響

地域銀行の動向を見通す際には資金需要、HHI、競争可能性に注目

金融調査部 主任研究員 金本悠希
調査本部 遠山卓人

[要約]

- 地域銀行の経営環境が厳しさを増す中、地域銀行の合併等において独禁法の適用を除外する独禁法特例法が成立した。サービス提供を維持する手段として合併等を実施することが事実上容易になる中で、今後それぞれの地域銀行がどのような行動を起こすかが注目される。
- 本稿では、独禁法特例法の概要を説明したうえで、本法が地域銀行の合併等の動向に与える影響を見通す際のポイントを整理した。結論として、独禁法特例法が地域銀行の合併等の動向に与える影響を見通すうえでは3つの要素（資金需要、HHI、競争可能性）が重要になると考えられる。

1. 独禁法特例法によりサービス提供を維持する手段を得た地域銀行

新型コロナウイルス感染拡大等が地域銀行¹の経営環境の厳しさに拍車を掛ける中、一定の場合に地域銀行間の合併等について「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（以下、「独禁法」と呼ぶ）の適用を除外するという特例を定めた「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」（以下、「独禁法特例法」と呼ぶ）が成立した。独禁法特例法により地域銀行が合併等を事実上しやすくなったと推測されるため、多くの地域銀行はサービスの提供を維持する手段を得たと考えられる。そのため、経営環境が厳しさを増す中、今後それぞれの地域銀行は合併等を選択するのか、またはその他の方法を探るのかといった動向が注目されている。

本稿では、独禁法特例法の概要を説明したうえで、本法が地域銀行の合併等の動向に与える影響を見通す際に重要になると考えられる要素を考察する。

¹ 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）では、地方銀行、第二地方銀行、埼玉りそな銀行を指すとされている。ただし、独禁法特例法では、主務省令で指定されるとされている。

2. 独禁法特例法の概要²

独禁法特例法は、内閣総理大臣³の認可を受けて行う地域銀行やその親会社の合併等に対して、一定の場合に独禁法を適用しないという特例を定めた法律である⁴。これにより、貸出市場のシェアが合併等の後に一定水準を超えて大きくなると予想される地域銀行でも、従来よりも容易に合併等を行うことが可能になる。なお、本稿における「合併等」とは、合併、吸収分割、共同新設分割、共同株式移転、事業の譲受け、株式取得を指し、いわゆる経営統合が該当する。また、独禁法特例法は2020年11月27日より施行され、2030年11月27日までに廃止される時限立法である。

独禁法特例法が制定された背景には、持続的なサービス提供のために合併等を行う必要性が出てきた一方で、独禁法に基づく審査の下では地域銀行が合併等を行うことが困難なケースがあったことがある。

人口減少、継続的な低金利政策等を背景に、地域銀行が直面する経営環境は厳しさを増し、地域にとって必要な金融サービスを将来的に維持することが困難になると懸念されている。地域銀行によってはサービス維持の手段の一つとして合併等の実施が挙げられることがある。しかし、独禁法に基づく審査において地域銀行は合併等実施後の貸出市場のシェア等に係る審査を通過する必要があった。

独禁法に基づく審査においては、市場内の全企業の市場シェアの2乗和で表される、市場における寡占度を表す指標である「ハーフィンダール・ハーシュマン指数」⁵（以下、「HHI」と呼ぶ）による判定が行われる。HHIによる判定では、下に示したⅠ～Ⅲの基準（「セーフハーバー基準」と呼ばれる）のいずれかに該当すれば、独禁法上問題ないとして審査が終了する⁶。一方、セーフハーバー基準のいずれにも該当しなかった場合は、競争を実質的に制限することとなるかの判断がなされる（独禁法に基づく審査の詳細は図表1を参照）。

- Ⅰ 企業結合後のHHIが1,500以下である
- Ⅱ 企業結合後のHHIが1,500超2,500以下で、かつ、HHIの増分が250以下である
- Ⅲ 企業結合後のHHIが2,500を超え、かつ、HHIの増分が150以下である

² 本章で紹介する内容は、内閣官房 日本経済再生総合事務局 私的独占禁止法特例法案準備室「乗合バス及び地域銀行に関する独占禁止法の特例法案について」（2020年3月）

https://www.fsa.go.jp/news/rl/ginkou/20200303_1/01.pdfを参照している。

³ 実際は、独禁法特例法に関する権限（政令で定めるものを除く）は金融庁長官に委任される。

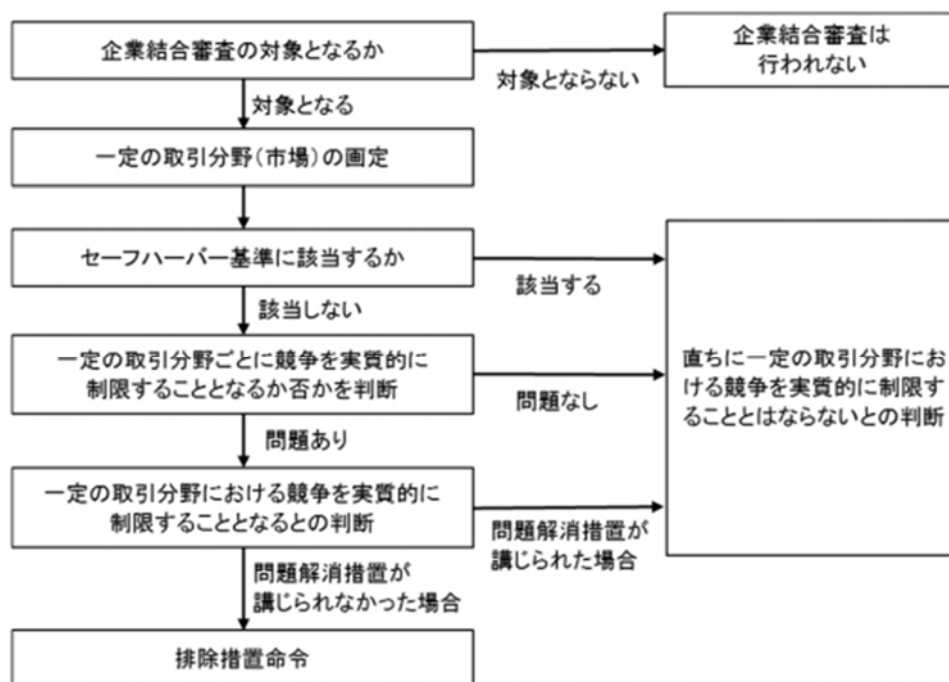
⁴ 独禁法特例法は地域銀行だけでなく乗合バス事業者も対象にしたものであるが、本章では地域銀行に関連した内容に焦点を絞って解説する。

⁵ HHIは最大で10,000の値をとり（シェア100%の2乗）、10,000に近づくほど寡占度が高くなる。市場シェアが40%の事業者が1社、20%の事業者が3社存在する市場においては、 $HHI = 40^2 + 20^2 + 20^2 + 20^2 = 2,800$ となる。

⁶ 公正取引委員会「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（2019年）

<https://www.jftc.go.jp/dk/kiketsu/guideline/guideline/shishin.html> 2020年7月27日アクセス。

図表 1 独禁法に基づく審査の詳細



(出所) 公正取引委員会「企業結合審査のフローチャート」を参考に大和総研作成

一般的に、1つの都道府県内における地域銀行の数は少なく、地域銀行同士が合併等をした後のHHIやその増分は高く算出されやすい。そのため、多くの地域銀行は合併等を行うことが困難と予想され、地域銀行がサービス提供を継続することが困難になることが懸念された。以上の経緯より、独禁法の適用を除外することで地域銀行が合併等をする際のハードルを事実上引き下げ、サービスの維持を可能にする独禁法特例法が制定された。以下、独禁法特例法に基づき地域銀行が合併等を行う際のプロセスを説明する。

独禁法特例法による合併等を希望する地域銀行、またはその親会社は、基盤的サービス維持計画を内閣総理大臣に提出する。基盤的サービス維持計画では、合併等を通じた事業の改善に係る方策と事業の改善に応じた基盤的サービス（貸出サービスを指すと思われる）の提供の維持に関する事項等を記載する。提出された計画書に対して、合併等に伴い利用者へ不当な基盤的サービスの価格の上昇（貸出金利の上昇等）その他の不当な不利益を被らせる可能性があるとして判断された場合、内閣総理大臣は不当な不利益の防止のための方策を求めることができる。

基盤的サービス維持計画が提出された後、内閣総理大臣は図表2の基準①～③を満たしているかを判断する。認可する場合、内閣総理大臣は公正取引委員会と協議を行い、実施される合併等が図表3の事項に該当することを確認する。以上のプロセスを経て、独禁法特例法に基づく合併等が認められる。また、独禁法特例法による合併等を行った地域銀行が、認可基準である図表2の②、③に適合していないと内閣総理大臣が認める場合、②、③に適合させるために必要な措置をとるべきことを命令できる。

図表 2 独禁法特例法における合併等の認可基準

基準①	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。
基準②	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。
基準③	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。

（出所）内閣官房 日本経済再生総合事務局 私的独占禁止法特例法案準備室「乗合バス及び地域銀行に関する独占禁止法の特例法案について」（2020年3月）より大和総研作成

図表 3 独禁法特例法における公正取引委員会との確認事項

一	不公正な取引方法を用いるものでないこと。
二	内閣総理大臣が第一項第一号のおそれ（図表 2 の基準①で言及されている内容のこと）があると認める地域以外の地域において、合併等に係る地域銀行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。
三	合併等に係る地域銀行又は当該地域銀行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。

（出所）法令を基に大和総研作成

3. 今後の地域銀行の動向を考察するうえで重要となる 3 要素

独禁法特例法により地域銀行の動向の方向性が注目されているが、今後の地域銀行の動向を見通すうえで重要な要素は 3 つあると考えられる。

第 1 の要素は資金需要である。資金需要が重要な理由は、独禁法特例法が適用される要件の 1 つに「需要の持続的な減少による収支の悪化」（図表 2 の基準①）が挙げられているためである。そのため、独禁法特例法が「適用可能である」地域を考察するうえでは、人口等の資金需要と関連したデータの予測値を参考にするアプローチ等が考えられる。

第 2 の要素は HHI である。HHI が重要な理由は、独禁法適用除外の恩恵が大きく、独禁法特例法により合併等がなされやすくなるのは、セーフハーバー基準に該当しない地域だと考えられるためである。また、セーフハーバー基準への該当の有無は合併等実施後の HHI だけでなくその増分によっても判断される。そのため、独禁法特例法により合併等を「実施しやすくなる」地域を考察するうえでは、合併等実施後の各地域・各貸出市場の HHI と合併等実施後の HHI の増

分を考察することが重要であると考えられる。

第3の要素は、各地域で地域銀行が他行と持続的に競争していくことが可能か（地域銀行に「競争可能性」⁷があるか）である。競争可能性が重要な理由は、競争が持続不可能な（競争可能性が低い）地域では、サービス提供の維持の手段として独禁法特例法に基づく合併等が選択される可能性があると考えられるためである⁸。そのため、独禁法特例法に基づく合併等を行う「動機がある」地域銀行を考察する際は、2020年以降の競争可能性を検討し、各地域銀行にとっての合併等の必要性を把握することが重要だと考えられる。

以上より、独禁法特例法に基づく合併等を行う地域銀行を検討するうえでは、資金需要、HHI、競争可能性を踏まえることが重要だと考えられる。また、2020年6月12日に成立した「金融機能の強化のための特別措置に関する法律の一部を改正する法律」（改正金融機能強化法）も、今後の地域銀行の経営動向に影響を与えられよう。こうした他の制度も踏まえつつ、今後地域銀行の動向に注目していく必要があるだろう。

⁷ 競争可能性に関して、金融庁の「金融仲介の改善に向けた検討会議」は、「各都道府県で本業（貸出・手数料ビジネス）の収益が、2行分の営業経費の合計を上回るか」という試算を公表している。2016年の3月末のデータを基にしたものだが、各都道府県における地域銀行の本業での競争可能性を考察するうえで有用だと考えられる。〈<https://www.fsa.go.jp/singi/kinyuchukai/kyousou/20180411/01.pdf>〉

⁸ もっとも、合併等により事業の改善とサービス提供の維持がなされない場合や、サービス利用者に不当な不利益を生じるおそれがある場合には、独禁法特例法が適用されない可能性がある。そのため、競争可能性を基に今後の地域銀行の動向を見通す際には、図表2の基準②と基準③が満たされるかを考慮する必要があるだろう。