

2018年12月26日 全8頁

独占禁止法の企業結合規制等の議論

地方銀行等の経営統合への適用について、来年夏に向け議論

金融調査部
主任研究員 金本悠希

[要約]

- 近年、経営環境の悪化から地方銀行等の経営統合の動きが活発化しているが、企業結合を規制している独占禁止法が、その動きを阻害しているのではないか、という課題が指摘されている。
- 11月に、政府の未来投資会議等は「経済政策の方向性に関する中間整理」を公表した。中間整理は政府に対して、2019年夏に決定する成長戦略に向け、地方銀行等の経営統合等に対する競争政策上の制度創設・ルールの整備について検討することを求めている。
- 独占禁止法に関連して、12月に経済産業省・公正取引委員会・総務省が「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」を公表しており、これについても紹介する。

1. はじめに

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）は、企業結合について規制している。近年、経営環境の悪化から、地方銀行等の間で経営統合が活発化しているが、独占禁止法が阻害しているのではないかという問題点が指摘されている。2018年11月に、政府の未来投資会議等は「経済政策の方向性に関する中間整理」を公表し、地方銀行等の経営統合に関する独占禁止法の適用のあり方について検討する必要があるとしている。

また、独占禁止法に関連して、2018年12月に経済産業省・公正取引委員会・総務省が「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」を公表しており、これについても紹介する。

2. 企業結合規制の見直しを巡る議論の動向

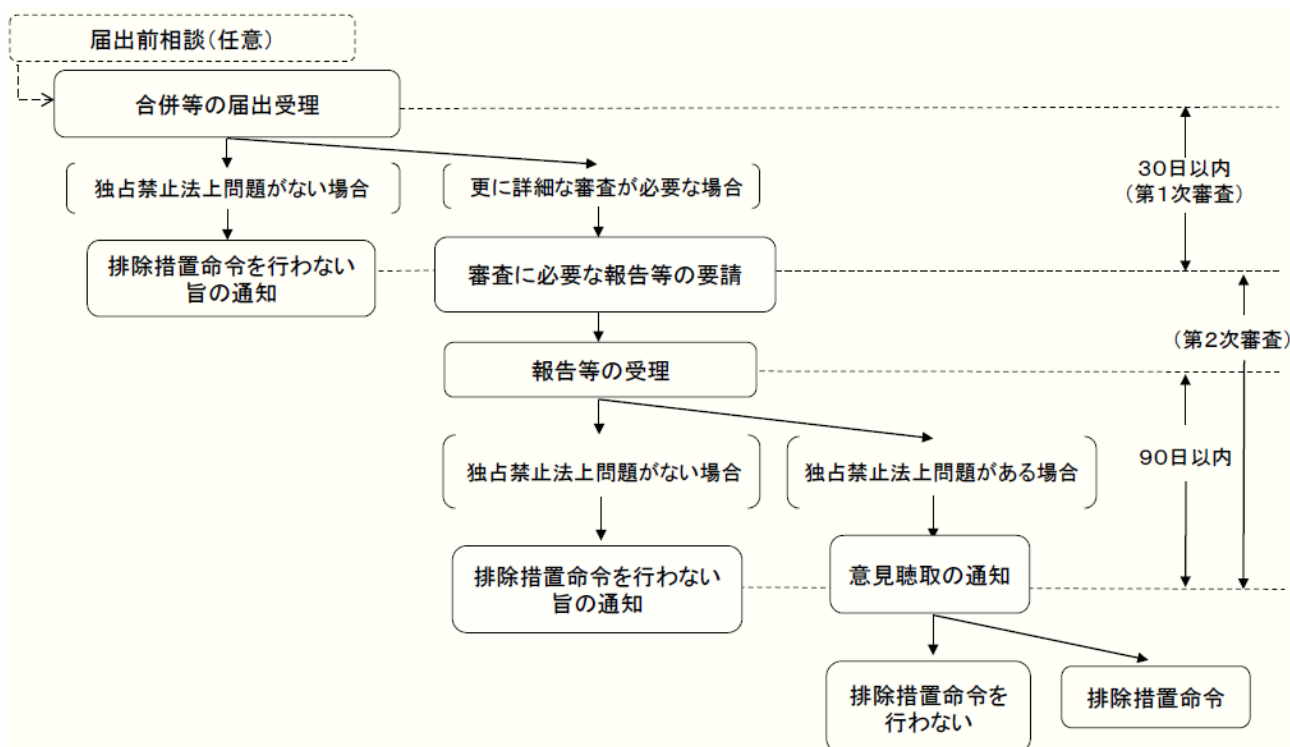
(1) 現行規制の概要

独占禁止法は、公正かつ自由な競争を促進することを目的としており、企業結合についてもこの観点から規制している。企業結合規制とは、例えば、同じ商品を供給している事業者 A と事業者 B が合併した場合、その商品の市場（一定の取引分野）における競争が実質的に制限されるのであれば、そのような企業結合を禁止するという規制である。

(ア) 企業結合審査の流れ

規制の対象となる企業結合には、合併、株式取得・所有、役員兼任、共同新設分割・吸収分割、共同株式移転、事業譲受け等が含まれる。企業結合に関して公正取引委員会が審査を行っており、企業結合審査の流れは図表 1 の通りである。

図表 1 企業結合審査の流れ



(出所) 公正取引委員会 杉本和行委員長「企業統合に対する独占禁止法の適用について」(未来投資会議(第21回)(2018年11月6日)資料4)

合併、株式取得・所有、共同新設分割・吸収分割、共同株式移転、事業譲受け等のうち、一定規模以上¹のものは事前に公正取引委員会に届出を行わなければならない。

¹ 例えば、合併の場合は、当事会社のうちに国内売上高合計額 200 億円超の会社と同 50 億円超の会社が存在する場合、届出が求められる。株式取得の場合、株式取得会社の国内売上高合計額が 200 億円超で、取得される株式発行会社とその子会社の国内売上高の合計額が 50 億円超で、かつ、保有する議決権の割合が 20%以下から 20%超(又は 50%以下から 50%超)に上昇する場合、届出が求められる。

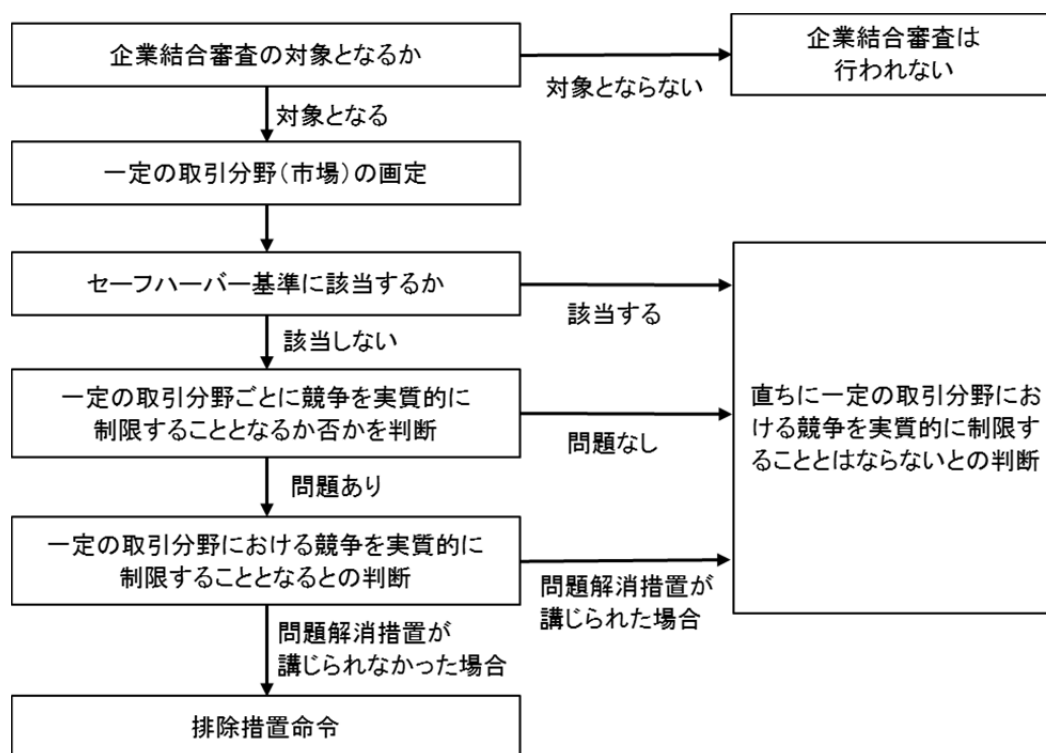
届出が行われ、公正取引委員会によって受理された場合、第1次審査が開始する。公正取引委員会は独占禁止法上問題がないか、30日以内に判断し、問題がない場合は、排除措置命令を行わない旨の通知を届出会社に交付する。一方、さらに詳細な審査が必要な場合は、届出会社に対して審査に必要な報告等の要請を行う。報告等の要請が行われると第2次審査が開始する。報告等の要請に対する全ての報告等を受理した場合は、公正取引委員会は独占禁止法上問題がないか、90日以内に判断し、問題がない場合は、排除措置命令を行わない旨の通知を届出会社に交付し、問題がある場合は意見聴取の通知を行う。

意見聴取の通知後、意見聴取手続を経て、排除措置命令が行われることとなる。ただし、届出会社から、独占禁止法上の問題を解消する措置（問題解消措置）の申出があり、公正取引委員会が妥当なものとして判断すれば、排除措置命令を行わないこともありうる。

(イ) 企業結合審査の内容

企業結合審査の内容は図表2の通りである。

図表2 企業結合審査の内容



(出所) 公正取引委員会「企業結合審査のフローチャート」を参考に大和総研金融調査部制度調査課作成

企業結合審査を行う際の考え方については、「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（企業結合ガイドライン）として公表されている。企業結合審査では、まず、企業結合審査の対象となるか否かの判断がなされ、企業結合の当事会社が同一のグループに属する場合は、通常、審査の対象から除外される。審査の対象となる場合、需要者にとってどの範囲の商品・役務が代替的なのか、当該商品・役務についてどの地域の供給者から調達できるかという観点から、競争

の実態に即して一定の取引分野を画定する。

次に、画定された一定の取引分野ごとに、企業結合ガイドラインの「セーフハーバー基準」に該当するか検討される。セーフハーバー基準に該当する場合、直ちに競争を実質的に制限することとはならないと判断され、審査が終了する。セーフハーバー基準に該当するかの判断に当たっては、各事業者の市場シェアの2乗の総和である、ハーフィンダール・ハーシュマン指数（HHI）が用いられる（市場シェア20%の事業者が5社ある場合は、HHIは $20^2 \times 5 = 2,000$ となる）。例えば、水平型企业結合（同一の一定の取引分野で競争関係にある会社間の企業結合）では、以下のいずれかを満たせば、セーフハーバー基準に該当し、審査が終了する。

- ①企業結合後のHHIが1,500以下である場合
- ②企業結合後のHHIが1,500超2,500以下で、かつ、HHIの増分が250以下である場合
- ③企業結合後のHHIが2,500を超え、かつ、HHIの増分が150以下である場合

一方、セーフハーバー基準に該当しない場合、一定の取引分野ごとに競争を実質的に制限することとなるか否かの判断がなされる。一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合は、公正取引委員会によって排除措置命令がなされる。ただし、問題解消措置を講じ、競争を実質的に制限しないこととなれば、排除措置命令はなされない。

(2) 長崎の地方銀行の統合案件の経緯

近年、地方銀行・第二地方銀行は、過半数が本業で赤字となっているように、経営環境が厳しく、統合の動きが活発化している。公正取引委員会に対しても、2009年以降、16件の地方銀行の統合案件が届け出られている（全案件承認）。

2016年6月に届け出られた、ふくおかフィナンシャルグループによる十八銀行の株式取得の案件については、最終的に2018年8月に承認された²ものの、後述の見直しの議論を生むきっかけとなった。

本案件では、本件統合により、中小企業（需要者）にとって借入先について十分な選択肢が確保できなくなり、競争を実質的に制限することになるかという観点から審査がなされた。需要者は基本的に長崎県内、又は同県内の経済圏に所在する銀行等の店舗から借入れを行っているため、一定の取引分野（地理的市場）を「長崎県」及び「同県内の経済圏」として、競争圧力の有無について検討された。

検討の結果、公正取引委員会は、本件統合によって、長崎県及び同県内の経済圏で中小企業は借入先に係る十分な選択肢が確保できなくなるため、競争を実質的に制限することとなると判断した。この判断に対して、当事会社は、1,000億円弱相当の貸出債権を他の金融機関に譲渡することを問題解消措置として講じるとした。

² 公正取引委員会ウェブサイト (<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/aug/180824.html>) 参照。

最終的な結論として、公正取引委員会は、当事会社がこの問題解消措置を講じることを前提とすれば、本件統合が一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと判断した。

本案件については、次のような批判がなされ、政府の未来投資会議は、2018年11月6日の会合で、本案件を含め地銀等の経営統合に対する独占禁止法の適用のあり方について議論した³。

本案件については、2016年6月に届出がなされたが最終的に承認されたのが2018年8月であったことから、審査が長期化しているという批判がなされた。ただし、この批判に対しては、同会議に公正取引委員会が提出した資料は、当事会社が全ての報告等を完了することが遅れたことが原因であることを指摘している。

また、経営環境の悪化している地域経済においては市場が縮小しており統合が避けられないのではないかと考えられる。この点について、公正取引委員会の資料は、「需要が減少するなど一定の取引分野における市場規模が十分に大きくなく、複数の事業者による競争を維持することが困難な場合には、統合により1社となったとしても、競争を実質的に制限することとはならない」と指摘している。

(3) 地方銀行等の企業結合規制の見直しの検討

未来投資会議等は、2018年11月26日に「経済政策の方向性に関する中間整理」（以下、中間整理）⁴を公表した。中間整理は、前述の議論を踏まえ、「独占禁止法の適用に当たっては、地域のインフラ維持と競争政策上の弊害防止をバランスよく勘案し、判断を行っていくことが重要である」と指摘している。

その上で中間整理は、政府に対して、地銀・乗合バス等の「地方基盤企業」の経営統合などに対する競争政策上の制度創設・ルール整備について検討することを求めている。具体的には、以下を検討することを求めている。

- ①地方銀行・乗合バス等の「地方基盤企業」の経営統合に対する独占禁止法の適用のあり方
 - 新たな制度を創設するか、または、予測可能性をもって判断できるような透明なルールを整備する
- ②公正取引委員会に専門の部署を設置すること
- ③関係省庁による公式な意見表明制度の導入等により、その知見を公正取引委員会の審査プロセスに反映すること

上記の検討結果は、**2019年夏に決定する成長戦略**に盛り込まれる予定である。検討次第では、

³ 未来投資会議ウェブサイト (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/>) 参照。

⁴ 日本経済再生本部ウェブサイト (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/index.html#chukanseiri>) 参照。なお、本中間整理は、今後の経済政策の方向性に関して、関係する主要会議（未来投資会議、まち・ひと・しごと創生会議、経済財政諮問会議）の検討の論点について中間的な整理を行ったものである。

独占禁止法の改正かガイドラインの見直しが必要になると予想される。

ただし、上記の検討事項については次のような課題があるだろう。まず、①については、特定の業界を優遇することになるのではないかと、という批判が生じ得るだろう⁵。特に地方基盤企業としてどこまで含まれるか明確でないため、地方基盤企業に含めるよう要望する業界も現れる可能性もあるだろう。

次に、②については、専門の部署の設置には知見を持った人材を確保する必要があり、必ずしも容易ではないだろう。

最後に、③については、地方銀行の統合であれば、公正取引委員会の審査プロセスに金融庁の判断を反映させるといったことが認められることになり、公正取引委員会としては簡単には合意できないだろう。来年夏に向けて協議は難航するのではないかと思われる。

3. プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則

2018年12月18日、経済産業省・公正取引委員会・総務省は、「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」（以下、基本原則）を公表した（図表3参照）⁶。これは、「未来投資戦略2018」において、プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備のために、「本年中に基本原則を定め、これに沿った具体的措置を早急に進める」旨定められたことを受け、政府の検討会が公表した中間論点整理⁷を踏まえて公表されたものである。

基本原則は、プラットフォーム・ビジネスの適切な発展のため、プラットフォーム・ビジネスに対応できていない既存の業法について、見直しの要否を含めた制度面の整備について検討を進めるとしている。

また、基本原則はデジタル・プラットフォームの透明性及び公正性の実現のため、①大規模かつ包括的な徹底した調査、②専門組織等の創設に向けた検討、③取引条件等の開示・明示等の規律の導入に向けた検討、を実施するとしている。

さらに、基本原則は独占禁止法の運用に関連して、企業結合審査にデータやイノベーションを考慮することや、サービスの対価としてデータを提供する消費者との関係で、デジタル・プラットフォームに対する優越的地位の濫用規制の適用等を検討するとしている。

その他、基本原則は、データポータビリティやAPI開放等の検討、自主規制と法規制を組み

⁵ ただし、一定の分野については、独占禁止法や個別の法律で、独占禁止法の適用除外が設けられている場合がある。独占禁止法では、知的財産権の行使行為、一定の組合の行為と再販売価格維持契約が独占禁止法の適用除外と定められ、個別法では、保険業法、著作権法等に独占禁止法の適用除外が定められている。

⁶ 経済産業省ウェブサイト (<http://www.meti.go.jp/press/2018/12/20181218003/20181218003.html>) 参照。なお、公正取引委員会、総務省のウェブサイトにも同じものが掲載されている。

⁷ 「デジタル・プラットフォームを巡る取引環境整備に関する検討会」中間論点整理 (<http://www.meti.go.jp/press/2018/12/20181212002/20181212002.html>)。

合わせた柔軟な手法も考慮した実効的なルール構築、国際的な法適用の在り方についても定めている。

図表3 プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則の概要

1. デジタル・プラットフォームに関する法的評価の視点	検討を進めるに当たっては、デジタル・プラットフォームが、① 社会経済に不可欠な基盤 を提供している、②多数の消費者（個人）や事業者が参加する 場そのものを、設計し運営・管理 する存在である、③そのような場合は、 本質的に操作性や技術的不透明性 がある、といった特性を有し得ることを考慮する。
2. プラットフォーム・ビジネスの適切な発展の促進	革新的な技術・企業の育成・参入に加え、プラットフォーム・ビジネスに対応できていない既存の 業法 について、見直しの可否を含めた制度面の整備について検討を進める。
3. デジタル・プラットフォームに関する公正性確保のための透明性の実現	①透明性及び公正性を実現するための出発点として、 大規模かつ包括的な徹底した調査による取引実態の把握 を進める。 ②各府省の法執行や政策立案を下支えするための、デジタル技術やビジネスを含む 多様かつ高度な知見を有する専門組織等の創設 に向けた検討を進める。 ③例えば、一定の重要なルールや取引条件を開示・明示する等、 透明性及び公正性確保の観点からの規律 の導入に向けた検討を進める。
4. デジタル・プラットフォームに関する公正かつ自由な競争の実現	例えば、データやイノベーションを考慮した企業結合審査や、サービスの対価として自らに関連するデータを提供する消費者との関係での優越的地位の濫用規制の適用等、 デジタル市場における公正かつ自由な競争 を確保するための 独占禁止法 の運用や関連する制度の在り方を検討する。
5. データの移転・開放ルールの検討	データポータビリティやAPI開放について、 イノベーションが絶えず生じる競争環境の整備 等、様々な観点を考慮して検討を進める。
6. バランスのとれた柔軟で実効的なルール構築	デジタル分野におけるイノベーションにも十分に配慮し、自主規制と法規制を組み合わせた 共同規制等の柔軟な手法 も考慮し、実効的なルール構築を図る。
7. 国際的な法適用の在り方とハーモナイゼーション	我が国の法令の 域外適用 の在り方や、 実効的な適用法令の執行の仕組み の在り方について検討を進める。規律の検討に当たっては国際的なハーモナイゼーションも志向する方向で検討する。

（出所）経済産業省・公正取引委員会・総務省「プラットフォーム型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則の概要」（2018年12月18日）

経済産業省・公正取引委員会・総務省は、今後、この基本原則に沿った具体的措置を早急に進める予定であり、具体的措置は今後明らかになる。基本原則は、プラットフォーム・ビジネスの発展を促進する一方、具体的措置の検討に当たっては次のような課題が考えられる。

まず、デジタル・プラットフォームには様々なものがあり、一般化して基本原則を適用することが適切かという論点が考えられる。規制を課すのであれば、具体的にどのような弊害が生じているかを明らかにする必要があるだろう。

この点について、基本原則は、デジタル・プラットフォーマーの透明性及び公正性を実現するための出発点として、大規模かつ包括的な徹底した調査を行うこととしている。ただ、この調査は、中間論点整理によると独占禁止法の一般調査権（強制調査権限）による調査が想定されており、デジタル・プラットフォーマーには抵抗感があるのではないかと考えられる。

また、現状、有力なデジタル・プラットフォーマーはGAF（グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾン）と呼ばれる海外の事業者が中心だが、海外の事業者にどのように我が国の法令等を適用するのかという課題がある。適用や執行が難しければ、国内事業者が不利に扱われることとなる。

この点について基本原則は、我が国国内向けに同様の事業を行っている国内事業者と海外事業者とが同等のルールに服するよう、我が国の法令の域外適用の在り方や、実効的な適用法令の執行の仕組みの在り方について検討を進めるとしており、検討の進展が期待される。

(以上)