

第1章

総括

小塚莊一郎／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、アジア諸国においての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・非対称性に基づいている。

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、ブルーデンシャ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、ブルーデンシャル規制の概要と、競争が与え得る影響について確認する。

2. ブルーデンシャル規制とは

金融規制は、一般的にブルーデンシャ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、ブルーデンシャル規制は、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]）。

ブルーデンシャル規制は、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。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、放任しておくとなん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 value⁵）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ミック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、必ずしも追い付いてい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ない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、それがあある意味、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ところであろう。

〔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).

