

第3章

金融法制と競争政策に関する理論的枠組

小塚 莊一郎

第1節 銀行間の競争が行われる市場

1. 銀行業における主要な「市場」

本書第1章第3節において述べたとおり、金融制度の設計と競争政策の関係を考えるためには、どのような市場における競争を問題としているのかという視点が重要である。そして、この問題については、狭義の競争法において積み重ねられてきた「関連市場」の確定に関する議論が手がかりとして有益である。

そこで、金融業に関する競争法の適用において、「関連市場」がどのように画定されてきたかを振り返ってみよう（詳細については、小塚 [2002: 18-21]）。まず、商品市場について、わが国の公正取引委員会が銀行の合併を審査する際には、「預金業務」「貸出業務」「外国為替業務」「証券業務」「信託業務」を「一定の取引分野」（独占禁止法 15 条 1 項 1 号。英語で言う *relevant market* に相当する）と考えている¹。これに対しては、二つの異なる方向から、異なる見方があり得るであろう。一つの考え方は、個別の業務をそれぞれ関連市場と見るのではなく、それらをパッケージとして提供するところに、銀行業の特色があるというものである。この立場に立つものとして、アメリカには、1963 年の有名な最高裁判決²があり、「商業銀行業務」（*commercial banking*）という市場が画定されるべきであると

¹ 公正取引委員会は、企業結合に関する事前相談結果を公表しているが、2002 年ごろまでの相談事例については、小塚 [2002: 19]を参照。その後も、公正取引委員会 [2004]では、貸出業務および預金業務がそれぞれ「一定の取引分野」を構成するとされ、公正取引委員会 [2005]では、狭義の銀行業の中で、「預金、貸出、外国為替、社債の発行・管理事務の受託業務」がそれぞれ「一定の取引分野」にあたると判断された。

² *United States v. Philadelphia National Bank*, 374 U.S. 321 (1963).

述べた。いまひとつの考え方は、業務の種類よりもさらに具体的に、取引や顧客の特色によって関連市場を分けていこうとするものである。たとえば、2001年にイギリスの競争委員会（Competition Commission）が銀行間の買収を差し止めた決定³では、「個人口座取引」「住宅ローン」「中小企業向け取引」等をそれぞれ関連市場として画定し、審査が行われた。

地理的な市場の画定も、重要な問題である。ここでも、まずわが国の公正取引委員会の実務を見ると、都市銀行の事案では全国および各都道府県を地理的市場としており、地方銀行の事案では、その営業する都道府県全体およびその中の一部地域を市場として画定した上で審査を行っている⁴。これに対して、アメリカの判例⁵は、一般論としては、「競争に対する合併の効果が直接かつただちに生ずる範囲」が基準であると述べているが、実際には、その銀行が所在する都市を中心とした地域を、関連市場として画定してきたといわれている（根岸 [1984: 280]）。

ここで、アメリカの判例が1960年代のものであることには、注意が必要である。当時は、「商業銀行」としてのサービスのパッケージは自明のものであり、またそれらを総合的に提供できることは、商業銀行に競争上の優位を与えていたであろう。しかし、近年の金融技術の発展や金融制度の展開は、そうした前提を大きく変えてしまった。そのためもあり、アメリカ国内においても、この判例が現在、どの程度妥当しているかについては疑問が呈されている（小塚 [2002: 19]）。地理的な市場の画定についても、アメリカでは、従来、商業銀行による支店の展開に対して州際規制が課せられていたため、都市を中心とした地理的市場という考え方にも合理性があったと思われる。しかし、現在では、持株会社の利用や合併・買収の進展により、州際規制はほとんど有名無実と化している。したがって、この面でも、1963年の最高裁判決をもってアメリカの判例法と言うことには、問題があるように思われる。

2. クリーム・スキミング

アジア諸国において、金融セクターの市場開放が問題とされる場合には、暗黙のうちにアメリカの判例と同様の発想が取られ、「商業銀行業務」という市場が考えられていることが多いのではないかと思われる。そのように考えると、金融セクターの中でも中核をなす

³ Competition Commission, Lloyds TSB Group plc and Abbey National plc: A report on the proposed merger (July 2001). Available at <http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2001/458lloyds.htm>

⁴ 2001年ごろまでの事例につき、小塚 [2002:20-21]参照。また、その後の事例につき、公正取引委員会 [2004] [2005]参照。

⁵ United States v. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 321 (1963).

「商業銀行」の市場が外国資本・外国銀行に席捲されるのではないかという危惧が抱かれ、市場の開放に対する警戒感が生まれる。中長期的には市場の開放を進めるとしても、それ以前に自国の金融業の競争力を強化しようとする政策スタンスは、このような認識を前提とすると、きわめてわかりやすい。

しかし、「商業銀行業務」という市場の画定が時代遅れのものであるとしたら、問題の認識はまったく異なるものとなろう。アジア諸国に進出した外国銀行とは、主として欧米またはシンガポール資本の銀行であるが、多くの場合に、多国籍企業の資金調達に関連した業務や富裕層の資産運用を中心としたサービスに限定して展開する戦略をとっている。言い換えれば、一般消費者を対象としたリテール・バンキングや、中小企業向けの貸出等にはほとんど関心がない。したがって、「商業銀行業務」を構成する個々の金融サービスを取り出して、それぞれを関連市場として考えれば、外国資本・外国銀行との競争が発生する可能性がある市場は、きわめて限られているのである。

もっとも、そのことは、市場開放によって地場の銀行に競争上の影響がないという趣旨ではない。むしろ、富裕層や多国籍企業向けの取引は、収益性が高く、地場でも有力な銀行にとっては手放したくない業務ではないかと推察される。このように分析するならば、問題の本質は、市場開放による競争によって体力の弱い地場の銀行が退出を迫られるという単純なものではなく、収益性の高い取引のみを外国資本・外国銀行に奪われるという「クリーム・スキミング」にあるということになる。これは、自由競争市場に一般的に存在する問題であるから、そのようなものとして検討し、対応を考える必要があると思われる。しかし、アジア諸国のマスタープラン等が、このような分析の上で問題をとらえているかは、きわめて疑わしい。

なお、外国銀行の参入を、以上とは異なる市場において導入しようとしている例が、マレーシアに見られる。そこでは、一般商業銀行と区別されたイスラム金融の分野で、積極的に外国銀行の参入を促す政策がとられており、現実にも、クウェートやサウジアラビアの資本による金融機関の進出が実現しているようである。この事例は、クリーム・スキミングとは異なる問題を提起するので、次に改めて検討する。

3. 「社会的責任」論

クリーム・スキミングの反面には、収益性は低いが、社会的・政治的に重要と思われる取引が存在する。農村部や中小企業向けの取引、低所得層を対象とした金融サービスなどである。

アジア各国が、これらの取引に対して制度的に対応しようとしていることは、注目に値する。タイでは、マスタープラン以前には、都市部への支店開設を申請した銀行に対して農村への支店開設をも義務づけるといった運用が存在したようであり、インドネシアでも、2000年までは、一定の割合で中小企業向けの貸出を行うことが義務づけられていた。インドのように、現在でも、優先分野への貸付義務が制度化されている例も見られる。ベトナムでも、WTOの例外として政策金融の制度を利用して、開発支援や社会政策のための資金を提供することが試みられている。

市場原理をどれほど強調する考え方に立っても、「市場の失敗」にあたる場合には、何らかの政策的な対応が必要になる（Litan & Rauch [1998: chapt. 5]）。その意味で、上記のような分野への金融サービスの提供について政策的に配慮することは、金融セクターの規制緩和や市場原理を重視した制度設計と矛盾するものではない。ただし、それらの取引が真に「市場の失敗」に当たるものか否かは十分な検討を要するであろう。たとえば、農村部への貸出に関しては、相互扶助的な組織を利用したマイクロファイナンスの仕組みが、よく知られている。マイクロファイナンスは、地縁や血縁が持つ評判のメカニズムを取り入れた仕組みであるため、回収率が高く、不良債権化するリスクが低い。したがって、これをうまくビジネスモデル化することができれば、むしろ収益性の高い取引になる潜在性を持つのである。ところが、「市場の失敗」の論理を安易に用いて、政策的な対応をとると、かえって事業化の意欲を阻害し、潜在的なビジネス・チャンスを失わせてしまう可能性がある。

イスラム金融の問題は、農村部や貧困層向けの取引と同列には論じ得ないかもしれないが、伝統的な「商業銀行業務」の対象から外れた取引という点では、類似する点がある。そして、このイスラム金融について、マレーシア政府が外国銀行の参入を促していることは、重要である。同じく政策的な対応といっても、それはむしろ、イスラム金融を事業として発展させることを志向するものだからである。

第2節 金融制度における市場

1. 仕切られた市場

伝統的には、欧米を含むすべての国で、金融規制は、銀行・証券・信託・保険といった取引の形態に即して区分されてきた。その上で、単一の金融機関が複数の市場で同時に金

融サービスを提供すること（いわゆるユニバーサル・バンキング）の可否が、問題とされてきたのである。これを、「仕切られた市場」の規制と呼ぶことができよう。

よく知られているように、欧州では、従来からユニバーサル・バンキングが認められてきた。しかし、ユニバーサル・バンキングとは複数の取引形態に属する金融サービスを本体で提供することであるが、たとえば銀行が子会社を設立して証券業務を営むことが許されるのであれば、規制の実質的な効果は異ならない。そして、日米においては、このいずれかの形で「仕切られた市場」相互の参入を認め、同一の金融機関（またはそのグループ）による複数の取引形態の提供を容認するようになってきた。金融の技術革新の結果として、取引形態の外形的な相違は意味を持たなくなり、リスクとリターンの分配についてどのような取決めがなされるかという点のみが金融取引の本質であると考えられるようになったためである。

現在では、さらに進んで、一般事業会社と銀行の関係も問題とされるようになっている。具体的には、事業会社による銀行業の営業や銀行子会社の保有の可否である。金融取引相互間の「仕切られた市場」の問題とは異なり、これについては、なお規制を維持しているアメリカと事業会社による銀行の設立・保有を自由に認めるイギリスやわが国とで、政策は大きく分かれている。一般の商取引と銀行業とでは、取引としての本質が同じということではなく、ただ、兼営や子会社参入が持つ相乗効果と、銀行の健全性が害される危険の評価との衡量については、政策判断が分かれるためである。

アジアにも、タイのように、複数の金融機関（たとえば銀行と保険会社）が同一の企業グループに属するという例がある。それらの企業グループは、金融以外の会社を有している場合もあるから、一般事業会社との関係についても、本体で兼営しない限りは規制されないことになる。これらは、結果だけを見ると、イギリスやわが国のように、業務範囲の規制が最も小さい事例と同じであるが、考え方は大きく異なる。業態を越えた競争の意義と弊害を衡量の結果ではなく、同一の企業グループが主要な産業をすべて提供してきたという歴史的経緯の追認でしかないからである。

2. 機能に着目した規制

金融の分野において、取引の外形が意味を失い、リスクとリターンの分配という機能のみが重要になったとすれば、従来は取引形態ごとに存在してきた規制についても、機能に応じた制度へと再編成することが考えられるようになる。その第一段階は、監督機関の一元化であり、さらに進むと、実体的な規制内容の統一化が問題となる。わが国では、従来

からすべての業態が大蔵省によって監督されてきたため、第一段階はあまり意識されずに金融庁に移管され、もっぱら規制内容の一元化のみが、いわゆる金融サービス法構想から金融商品取引法の成立という形で議論されたが、監督機関が業態ごとに異なる組織となっている場合には、その統合は一種の行政改革となるので、大きな摩擦を惹き起こす可能性がある。

アジア各国には、銀行監督の権限を中央銀行が持っている国が少なくない(マレーシア、シンガポール、ベトナム、インド、インドネシア、フィリピン。タイも実質的には中央銀行の監督権限が大きい)。しかし中央銀行が保険業や証券業の監督権限を有することは考えられないから、これらの国では、監督機関の統合には障害が大きいであろうと予想される。もっとも、中央銀行が銀行監督権限を持つ国の中でも、マレーシアは、銀行の業務範囲規制を徐々に緩和しており、機能的な規制の体系へと移行しようとする意図が窺われる。

アジアの中で、機能的な規制体系の実現に最も近い国は、韓国である。監督機関の統合は、すでに 1990 年代の末に金融監督委員会および金融監督院の設立によって実現し、現在は、金融統合法案が国会で審議されている。もっとも、わが国の金融商品取引法と同様に、狭義の銀行業および保険業は適用対象から除外されている。

第3節 競争法・競争政策の定着度

1. 競争法の存否と運用

わが国以外のアジア諸国では、韓国を例外として、競争法にはなじみが薄い。中国、マレーシア、フィリピンには、現在、競争法が存在せず、いまだに草案の段階である。タイやインドの競争法は 30 年以上の歴史を持つが、あまり機能してこなかった。

金融規制の中に競争政策的な考慮を取り入れることは、狭義の競争法の存否とは、一応、関係がない。しかし、競争法を運用してきた経験の有無は、「競争」や「競争政策」に対する考え方に現れるように思われる。本節では、そのような競争政策に対する経験の浅さを示すと思われる例をいくつか取り上げ、アジア諸国が、今後、競争促進的な金融規制の設計を進めることとなった場合に課題となるであろう点を指摘しておくこととしよう。

2. 市場画定という発想

第一に、すでに述べた「関連市場の画定」という考え方を持つことができるか否かである。競争法の議論になじみがない国では、競争を考える前提として適切な市場の画定が行われない危険がある。たとえば、シンガポールで ATM ネットワークへの接続が拒絶された事案があり、既存のネットワークに接続しなくとも、独自にネットワークを構築することができるから取引拒絶にあたらないとされたようであるが、ATM ネットワークのような設備は、相互接続が可能な範囲の大小によって経済的効果が異なるという事実（ネットワーク効果）⁶が看過されている。これは、狭義の競争法の適用に際して、市場画定が適切になされなかった事例と言える⁷。

「関連市場の画定」という競争法の考え方になじみがないと、競争促進的な金融規制の設計に際して、どのような範囲の競争を想定するかという問題が論点となることには、ますます気づきにくいであろう。しかし、金融業の特性を織り込みながら競争促進的な規制を作り上げるためには、競争の有無や程度を具体的に測定・予想して、きめ細かに制度を調整していく必要がある。したがって、関連市場を適切に画定する手法を知っているか否かは、最終的に作られる制度の機能性に大きな影響を及ぼすと思われる。

3. 優越的地位の濫用

わが国で金融業と競争（独占禁止法）の関係が論じられる場合に、従来は、銀行による事業会社の支配の問題が取り上げられることが多かった。独占禁止法の条文に即して表現すれば、「優越的地位の濫用」（不公正な取引方法の一般指定 14 項）の問題である。しかし、アジア各国では、そうした問題意識は必ずしも強いものではない。その理由は、一つには、アジアでは事業会社の方が立場が強く、むしろ金融機関が特定の事業会社に近づきすぎて健全性を失わないための大口融資規制の方が重要だからであろう。

もっとも、優越的地位の濫用の問題は、競争が十分に行われていないために、顧客から見て、取引金融機関を選択する余地が狭められていることから発生する。たとえば、市場に存在する金融機関の総数が多くとも、取引関係が固定的で、顧客（事業会社）にとって

⁶ 金融業におけるネットワークとボトルネックの問題については、小塚 [2002: 24-25]参照。

⁷ 競争法の実質的な運用についてすでに十分な経験を持つ韓国が、クレジットカードによる現金引出機のネットワーク接続に関する類似の事案において、「共同の取引拒絶」の成立を肯定した上で正当理由の有無を論じていることと比較するとき、競争法の運用に関する経験の差は歴然としている。

は代替取引の可能性が限られているようであれば、金融機関に優越的地位が生じ、濫用的な行為も行われやすい。その意味では、この種の事例に対する問題意識の稀薄さもまた、市場の画定とそこにおける競争の程度の測定が適切になされていないことの反映であるという可能性も否定できない。

4. 銀行間における競争の効果

そもそも何のために競争を促進するのかという問題は、競争法の根本問題である。第一義的には、競争を通じて、顧客に有利な価格や取引条件の商品が提供されるという形で顧客（需要者）に利益が均霑されることが目的であるが、動態的に見れば、競争事業者に対して優位に立とうとする意欲から、新たな商品やサービスの開発が進み、それを通じて、顧客にとって有益なイノベーションが実現するということが競争の究極の意義であろう。しかし、このような考え方は、競争法の運用になじんでいない国では、なかなか理解されないのではないかと。すると、競争促進的な金融制度の設計と試みても、その趣旨について、当局者の間で理解が共有されない危険性がある。その結果、競争の実現したいが自己目的になったり、逆に国際的な圧力に応える限度でのみ競争を導入することになったりするという事態もあり得るであろう。

〔参考文献〕

Litan, Robert E. and Jonathan Rauch [1998] *American Finance for the 21st Century*, Brookings Institution Press.

公正取引委員会 [2004] 「株式会社西日本銀行と株式会社福岡シティ銀行の合併について」（平成 16 年 5 月 28 日報道発表）<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/ma.html>>。

—— [2005] 「三菱東京フィナンシャル・グループと UFJ ホールディングズの経営統合について」（平成 17 年 5 月 11 日報道発表）<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/ma.html>>。

小塚 莊一郎 [2002] 「銀行規制における競争の意義」（日本銀行金融研究所、IMES Discussion Paper Series 2002-J-27）。

根岸 哲 [1984] 「銀行合同と反トラスト法」（同『規制産業の経済法研究 第 1 巻』成文堂）255-288 頁）。

〔参照判例等〕

アメリカ

United States v. Philadelphia National Bank, 374 U.S. 321 (1963).

イギリス

Competition Commission, Lloyds TSB Group plc and Abbey National plc: A report on the proposed merger (July 2001).

