

第 5 章

アジア各国の競争法制と金融セクターへのかかわり

楠 茂樹

はじめに

本章では、競争法制の金融セクターへのかかわりについて考察する。ここでいう「競争法（制）」とは、わが国では独占禁止法（以下、「独禁法」と呼ぶ）¹およびそれに関連する法制（たとえば景品表示法²等）を指すものとする。米国（連邦）ではシャーマン法（Sherman Act）³やクレイトン法（Clayton Act）⁴等で構成される反トラスト法（Federal Antitrust Laws）が、EU では EC 条約（EC Treaty）⁵81 条、82 条により構成される競争法が、それに該当する。

競争法を「競争政策にかかわる法」と定義するならば、わが国で言えば競争法に該当するものは独占禁止法に限定されない。民法であっても、知的財産法であっても、各種業法であっても、それは競争法である。なぜならばそれら法領域は、競争（「競い合い」と言ってよいかも知れないがここでは「競争」という言葉のみを用いる）⁶に対して一定のかかわりを有し、競争のあり方に対して何らかの影響、関係付けを行おうとしていることについて疑い得ないものであるからである⁷。

¹ 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（1947 年法律第 54 号）。

² 不当景品類及び不当表示防止法（1962 年法律第 134 号）。

³ 15 USCA Sec. 1 et seq.

⁴ 15 USCA Sec. 18 et seq.

⁵ Treaty Establishing the European Economic Community (1957), in 1992 renamed the European Community (“Treaty of Rome” or “EC Treaty”), articles renumbered in the Amsterdam Treaty (1997) (OJ (C 340) of 1997).

⁶ ここでは「競争」「競い合い」の意味を精査することはしない。これら概念の再検討を通じて、競争法、競争政策の意味と意義を改めて問い直すものとして、楠 [2000-2001] 参照。

⁷ 白石 [1997] 参照。

こうした競争法の「広い射程」との比較で、わが国独禁法に相当するものに競争法の射程を限定するという「狭い射程」を考えるならば、それは「企業間の競争活動（competitive activities）に直接的な規範的価値を見出し⁸、または企業間の競争活動を何らかの目標（市場メカニズムの機能化や効率性の向上）を実現するための手段的価値を見出しつつ⁹、「競争しているということ（又は公正に競争しているということ）」「競争し得ているということ（又は公正に競争し得ているということ）」に反する諸活動、市場構造を「反競争性」「不公正性」という理由の下、禁止ないし制限する」法領域を指すものといえることができよう¹⁰。本章において以下、「競争法」「競争法制」という言葉を用いた場合には、この限定された射程内にあるわが国独禁法（および関連法令）およびそれに相当する諸外国の法令を指すものとする。

金融セクターにおいて競争政策を考えると、このような視点の限定化には一定の意義があると言えよう。金融セクターにおいて金融機関が展開する競争活動が、それ自体規範的価値を有し、または金融サービス市場の機能化や効率化のための手段的価値を有すると考えられる競争法制は、規制緩和、自由化後の金融セクターにおいて重要な 이슈 になるだろうからである。

このような問題の立て方は、規制緩和、自由化が進み、金融機関による競争の余地の創出、拡大が当に現在進行形で伸張しつつあるアジア金融セクターにおいて、重要なものであると考えられる¹¹。

⁸ 競争それ自体に価値を見出すことについてやや奇異に感じられるかもしれない。この点、功利主義的な説明として Suzumura [1999]がある。

⁹ 競争がもたらす正の効果について、本書第1章参照。

¹⁰ 独禁法といわれる法領域が白石教授のいう「競争政策」の中でどのように位置付けられるかは、実は単純な問題ではない。すなわち、独禁法の本質（アイデンティティーといってもよいかもしれない）についての問題である。このような基礎理論についてはわが国ではほとんど議論の集積はない。欧米の歴史を見ても、単純ではないことが分かる。Gerber [1998]（欧州）および Peritz [1996]（米国）参照。ここでは、あくまでも筆者なりの理解を示したに過ぎない。

¹¹ 以下では、アジア各国の法令に言及する際のサイテーションの提示は行わない。本書国別編参照。

第1節 問題設定

1. 競争法制の射程：一般論

アジア各国の金融セクターにおける競争法の適用（のあり方）を考察する際、まずは、競争法が金融セクターに適用される（適用されない）その法的構造についての一般論を確認しておく必要がある。

（1）競争の余地、取引の自由の制度上の余地

競争制限行為を禁ずる競争法は、制度上、競争の余地のないところに適用され得ない。競争制限行為は概念できないからである。たとえば、法令上、銀行が唯一つの国有銀行に限定されているならば、銀行間の競争はあり得ず、そこには競争制限行為は存在し得ない。

また、不公正取引を禁ずる競争法は、制度上、取引の自由の余地がないところに適用され得ない。法によって強制される行為が不公正であると評価され、何らかの処分や制裁の対象となるのであれば、法は二つの矛盾した行動、言い換えれば不可能を強いることになるからである。

防衛や治安のように、サービス（という表現自体が不適切かもしれないが）の複数のソースによる競合が認められていない極端な分野もあることとの比較では、一般的に言って、金融セクターは競争の余地があるとは言える¹²。一方、制度上、ソースが一元化されている分野であっても、契約の相手方との関係では取引の自由の余地はある場合があり、その限りで不公正取引がなされる可能性は存在する。金融セクターについても同様のことが言える¹³。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第一の視点は、金融セクターが直面している競争、取引の「制度上の制約」である¹⁴。金融セクターにおける競争法適用のあり方を考察する際、まずは制度上（金融法制上）の金融セクターにおける競争の余地の有無およびその射程の広さを確認しなければならない。アジア金融セクターに引き付けて言うならば、規制緩和、自由化の流れの中で金融法制がどのように変遷し、競争環境がどのように創出、拡大されていったかについて把握しておく必要がある¹⁵。

¹² 国によって、規制緩和、自由化の度合いには軽重があるので画一的には言えない。本書第2章参照。更に詳細は、本書国別編参照。

¹³ わが国独禁法における違反主体たる「事業者」概念は政府や地方自治体を排除しない。最判1989年12月14日民集43巻12号2078頁、最判1998年12月18日審決集45巻467頁。

¹⁴ たとえば、（官民での裏約束が存在しないという前提で）公共調達の発注が随意契約においてなされる場合には、入札談合はなし得ない。

¹⁵ この点については本報告書における各国の金融法制にかかわる記述を参照。本章ではこれよ

（２）適用可能性の形式面：適用除外

適用除外（exemption）規定が存在すれば、その限りで競争法は適用されない。適用除外規定は競争法に置かれる場合と、適用除外の対象にかかわる法令に規定される場合とがある。

わが国独禁法で言えば、無体財産権法上の権利行使に対する適用除外（21 条）、組合行為に対する適用除外（22 条）、著作物にかかわる再販売価格維持に対する適用除外（23 条 4 項）等がある¹⁶。その他の適用除外規定のタイプとしては、ドイツ競争制限禁止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: (Kartellgesetz)）¹⁷に存在する、中小企業カルテルに対する適用除外（GWB 3 条）がある¹⁸。なお、EC 競争法上には一括適用除外（block exemption）と呼ばれる規定が存在する。すなわち、ローマ条約 81 条 3 項は「商品の生産・販売の改善又は技術的・経済的進歩の促進に役立ち、かつ、消費者に対しその結果として生じる利益の公平な分配を行うもの」であって、「その目的達成のために必要不可欠でない制限を参加事業者に課」さず、かつ「当該商品の実質的部分について、参加事業者に競争を排除する可能性を与えない」協定を適用除外とすると定めており、具体的にどの協定等が適用免除とされるかは、閣僚理事会の授権により欧州委員会が一定種類のものを一括して適用免除とする規則を定めるとしている（同 83 条）¹⁹。

以上は適用除外される類型が具体化されている例であるが、より抽象的、一般的な適用除外の規定のされ方もある。

第一が、法令（規則）遵守のためになされる競争制限行為に対する適用除外である。後に触れるように、アジアの一部の競争法にはこのタイプの適用除外規定が存在する（たとえばインドネシア）。この場合、競争制限行為を基礎付ける（競争法以外の）法令（規則）の存在が実際上の適用除外規定として機能することとなる。

第二が、関係省庁（の長）の判断で競争法からの適用除外が認められる場合がある。たとえば、GWB 旧 8 条は「経済全体及び公共の福祉のために決定的な理由が存在する場合、

り先、検討の対象としない。

¹⁶ かつては不況カルテルや合理化カルテル等に対する適用除外規定も存在したが現在では存在しない。

¹⁷ BGBl. 1957 I, 1081. これまで 7 回の改正を経験している。第七次改正は 2005 年(BGBl. 2005 I, 2114)。

¹⁸ かつての GWB には多くの適用除外規定が存在したが、EC 競争法への平準化の要請下、そのうち大半が削除され、その代わりに EC 競争法の一括適用除外規定を準用する旨の規定が置かれることとなった（2 条）（2005 年第七次改正）。解説として、天田 [2005] 参照。

¹⁹ 金融セクターに関して言えば、保険分野にかかわる一括適用除外規定が存在する。欧州閣僚理事会規則 1534/91 号（権限付与規定）および 欧州委員会規則 358/2003 号（適用除外規定）。<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:053:0008:0016:EN:PDF>>（欧州委員会規則）。

連邦経済大臣（Bundesminister für Wirtschaft）の申し出」によりカルテル合意（１条）が許容され得る、と規定されていた（いわゆる「緊急カルテル」）²⁰。アジア地域の競争法では、たとえば、ベトナムが商業大臣による（広範な裁量の下での）個別の適用除外認定の制度を設けていること、を挙げることができる²¹。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第二の視点は、金融セクターにかかわる競争法の適用除外規定の存在とその運用である。金融セクターにおける競争法適用のあり方を考察する際、「金融セクター」を明示した適用除外規定の有無のみに着目するのではなく、法令遵守のためになされる競争制限行為に対する適用除外や、関係省庁（の長）の判断で個別ケースごとに認められる適用除外の存在についても配慮しなければならない。

前者は金融法制側の問題であり、そこで問題にされる「法令（規則）」が何を含むのか、について問われることとなる²²。その射程が広ければ広いほど金融セクターにおける競争法適用は後退することとなる。

後者については、その規定がどれだけ例外的なものとして位置付けられているかによって、金融セクターへの競争法適用のあり方が決まることとなる。言い換えれば、適用除外を認定する関係省庁（の長）の裁量が広ければ広いほど、金融セクターにおける競争制限的行為に対する競争法適用は後退することとなる。

（３）適用可能性の実質面：競争の実質的制限、公共の利益、競争法の目的論

適用除外にかかわる規定がない場合、問題は違反要件該当性へと移ることとなる²³。この場合、違反要件の規定振りとその解釈が金融セクターにおける競争法適用において決定的である。わが国独禁法においては「不当な取引制限」（３条後段）の定義規定である２条６項では、違反要件たる効果要件として、「公共の利益に反」することと、「一定の取引分野における競争を実質的に制限」することを挙げている。つまり、何ををもって「公共の利益に反」すると考えるのか、何ををもって実質的競争制限と考えるのか、によって何が違反

²⁰ 前掲注 18 参照。

²¹ 本書 14 章参照。ベトナム競争法はその実施機関である競争管理局が商業省傘下にあることが特徴的である。

²² 後述するインドネシア競争法では「法令又は規則」（インドネシア競争法 50 条 a 項）とされており、「規則」の射程が問題になる。

²³ ここでは適用除外規定に該当する場合が、そもそも実体規定における違反要件を満たさない場合と考える（確認規定）か、違反要件を満たす場合が適用除外規定によって初めて適用を免れるものとする（創設規定）か、の議論はしない（無体財産法上の権利行使についての適用除外にかかわる議論については、たとえば、稗貫 [1994] 参照）。どちらのほうが例外を認めにくいのか、という議論もあろうが、独禁法違反の射程に何を容れるかは要件の解釈次第でいかようにもできる面もあり、あまり生産的な議論とも思われない。

の射程に入るかが決まるのである²⁴。

このことは、競争法がどのような観点から何を違反として扱おうとしているのか、という最も根本的な問題にかかわるものである。たとえば、わが国独禁法における「公共の利益」の意味が問われた石油カルテル事件（価格調整）最高裁判決²⁵では「独禁法の立法の趣旨・目的及びその改正の経過などに照らすと、同法二条六項にいう「公共の利益に反して」とは、原則としては同法の直接の保護法益である自由競争経済秩序に反することを指すが、現に行われた行為が形式的に右に該当する場合であつても、右法益と当該行為によつて守られる利益とを比較衡量して、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する」という同法の究極の目的（同法一条参照）に実質的に反しないと認められる例外的な場合を右規定にいう「不当な取引制限」行為から除外する趣旨と解すべきであ」と判示されている。一方、通説的見解では「公共の利益」概念にさしたる意義を認めず、適用除外規定がない以上、実質的競争制限があれば独禁法違反になると考える²⁶ものの、そのような見解に立ちながらも、大阪バス協会事件²⁷や日本遊戯銃協同組合事件²⁸を意識しつつ、実質的競争制限にいう「競争」を「保護に値する競争」と把握する立場も存在する²⁹。

競争法が「競争を維持・促進する」ルールであるという理解については、各国、各論者、一般的・抽象的にはコンセンサスが取れているようだが、その具体的中身については十分なコンセンサスは取れてはいないようだ³⁰。「競争」と一言と言っても、個々の競争を念頭に置いているのか、競争のプロセス（ないし市場メカニズム）を念頭に置いているのか、

²⁴ 当然、何をもって「一定の取引分野」に該当すると考えるのか、も重要なイシューではある（市場画定の問題）。ただこの要件は、金融セクターへの競争法適用の問題と言うならば、金融セクターに対して独禁法を適用しようとする場合に初めて問題になる要件であつて、金融セクターにおける競争法適用の有無それ自体がイシューとなるアジア金融セクターにおける競争政策のあり方についての調査においては、やや先を見越した問題の立て方になっているとも言える。アジア金融セクターにおける競争法適用のあり方にかかわる問題としては、市場画定は未成熟な問題であると言わざるを得ない。むしろ、競争法制に限定せず、金融法制を含む形で考察される金融セクターにおける競争環境全体の考察の中で、何と何が競い合っているのか、どの市場とどの市場が競合しているのか、といった観点から競争政策のあり方を論じることの方が、現時点でアジア金融セクターを考察する上で有益なのではないかと思われる。

²⁵ 最判 1984 年 2 月 24 日刑集 38 巻 4 号 1287 頁。

²⁶ 根岸・舟田 [2006: 54]参照。

²⁷ 審判審決 1995 年 7 月 10 日審決集 42 巻 3 頁。

²⁸ 東京地判 1997 年 4 月 9 日審決集 44 巻 635 頁。

²⁹ 根岸・舟田 [2006: 54-57]参照。

³⁰ 競争法は競争者を保護するのではなく、競争を保護するものであるという、コンセンサスに過ぎない、とも言える。See Spectrum Sports, Inc. v. McQuillan, 506 U.S. 447, 458 (1993); Brunswick Corp. v. Pueblo Bowl-O-Mat, Inc., 429 U.S. 477, 488 (1977); Brown Shoe Co., Inc. v. United States, 370 U.S. 294, 320 (1962).

それとも効率性のような競争の帰結を念頭に置いているのかで随分と競争法の狙いとするところが変わってくるであろう³¹。その理解の仕方如何で、金融セクターにおける競争制限行為の競争法上の扱いも違いが生じることとなろう。また、とりわけアジア各国においては、国際的要請（圧力）の下、形式的、表面的に競争法制を整備した側面は否定しがたく、わが国独禁法でいう「公共の利益」のような概念を用いて行うか、「競争」概念にその意図を込めるかの別はあるだろうが、その国における政治的、政策的思惑から競争法を自国に都合のよいものとして解釈、運用する可能性は十分にある。とりわけ金融セクターは、その国の経済のコア部分ないしインフラとして考えられる傾向が強いと思われ、アジア各国の中には急激な開放路線に抵抗を感じ保護主義的な政策を打ちたがっているところもあるかもしれない。そこで、競争法がその国の政治的、政策的思惑から恣意的に運用される（たとえば、外資狙い撃ち）可能性は、否定できない。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第三の視点は、競争法の違反要件の規定振りとその解釈である。とりわけアジアの多くの国は競争法制が整備されたばかりか、現在整備中のところが多く（例外は日本の他、韓国ぐらいである）、それらの国においては違反要件の具体的射程が未だ不明確である。金融セクターにかかわる適用除外規定がないからといって、金融セクターにおける競争制限行為が即、競争法違反になるとは限らない。アジア各国が自国の競争法に何を委ねようとしているのか（していないのか）を見極める必要がある³²。

（４）所轄官庁（の調整）

金融セクターにおける競争制限行為、不公正取引が、実体面において競争法違反の要件を満たすものとしても、手続面次第で競争法の対象外となる場合があり得る。すなわち、金融セクターにおいて問題となることがらの処理が、競争法制を扱う競争当局の所轄ではなく、金融法制を扱う金融当局の所轄である場合である。また、競争当局と金融当局が同じことがらに対して二重にかかわる場合もあり、その場合には両者の調整が問題になる。

この点がしばしば問題になるのが、企業結合の問題である。たとえば、銀行の合併は金

³¹ たとえば、Bork [1978]は、効率性（efficiency）を反トラスト法の目標と捉え、これを「競争」と同意義であると主張している。なお、楠 [2000-2001]は、「競争」概念と独禁法とのかわりについて、目的論、実体規定の解釈を意識しつつ検討している。

³² 競争法を自国に有利に利用とする政治的、政策的意図は表に出にくく、（アジア各国の競争法の）実務の積み重ねのない現段階では、その可能性を指摘するに止まらざるを得ない。したがって本章では以下、この問題を具体的な分析の対象とすることができなかった。とはいえ、競争政策の現実を見るうえでは非常に重要なことがらである。今後の課題としたい。

融庁の認可事項³³であるとともに、独禁法上の企業結合規制の対象でもある(独禁法 15 条)。実際には、事前相談制度に基づき公正取引委員会が当該合併に関し独占禁止法上問題なしと回答し、それを踏まえた上で金融庁が当該合併を認可するというプロセスが踏まれるので、手続的に両機関が衝突するということは考えにくい。また、そのプロセスの中において両機関間でインフォーマルな調整がなされるだろうから、実務上の支障もない³⁴。とは言え、實際上どちらの機関がイニシアティブをとるかで結果が随分と変わってくるかもしれない³⁵。

ドイツにおいては、連邦経済技術大臣 (Bundesminister für Wirtschaft und Technologie) が、連邦カルテル庁 (Bundeskartellamt) により禁止された問題となる企業結合につき、経済全体へのプラスの効果がより優越的に認められ、または公共の利益への寄与が上回る場合に、当該結合を認可する権限を有する (GWB42 条 1 項)。その際には独占委員会 (Monopolkommission) の意見を聞かなければならないとされる (同 4 項)。企業結合にかかわるドイツ競争法の手続きは、通常は連邦カルテル庁マターとして処理されるが、連邦経済技術大臣が最終判断権限を留保している、という形になっている。

金融セクターにおける競争法の適用可能性の第四の視点は、問題となることからの「所轄」である。アジアの多くの国は競争法制が整備されたばかりかこれまで機能してこなかったところが多く、競争当局の権限の及ぶ範囲が限定される傾向が強いと言える。競争法制がどんなに実体法上強力そうなものであってもそれが競争当局によって執行され得ないものであれば意味がない。また、金融セクターについては、他のセクターとの比較で、所轄官庁による監視、監督がより強力 (厳格) になされる傾向があると言え、この点、競争法がどこまで及ぶかに決定的な影響を与えていると言える。「アジア」の「金融セクター」においては、当にこの第四の視点が大きくかかわることになる。

³³ 銀行法 30 条 1 項。

³⁴ 米国では、規制当局により認可された銀行間の合併が反トラスト法違反であるとして司法省により提訴され、違反が認められたケースがある。United States v. Philadelphia Nat'l Bank, 374 U.S. 321, 329 (1963)。現在では、銀行合併に関する法律が改正され、当該合併を審査する監督機関は事前に、司法省および他の監督機関に対し、わずかな例外を除き「競争上の問題」につき報告要求をすることとなっており、関係する機関間で判断に食い違いが生じないような手続上の仕組みが作られている。この点について、たとえば、佐藤 [2004: 406] 参照。

³⁵ 日本航空 (JAL) と日本エアシステム (JAS) の経営統合のケース (2002 年) では国土交通省がイニシアティブをとり、公正取引委員会が相当に譲歩したとの報道がなされている。日本経済新聞 2002 年 4 月 27 日朝刊 2 面、13 面。

2. 競争法制が金融セクターにかかわる場面³⁶

ここで、わが国独禁法の例を参照しつつ、競争法制が金融セクターにかかわる場面について簡単に触れておく。

(1) 手数料カルテル、市場分割

金融機関間で手数料を協定することや、事業エリアの競合を避けるために支店開設に関する協定（市場分割）を行うことがまずは考えられる。前者の例として、大手銀行による土曜日の ATM 手数料の有料化について独禁法違反が疑われ、公正取引委員会が調査したケースがある³⁷。

(2) 競争制限的な排除行為

金融機関がその市場支配的地位を背景に、融資先に対して圧力をかけるなどして、自らの競争者や自らと密接に関係のある事業者の競争者を市場から排除する行為を挙げることができる。後者の例として、融資先企業に圧力をかけ、当該金融機関の関連企業の競争相手との取引をやめさせた埼玉銀行事件がある（1950 年）³⁸。

(3) 不公正取引

不公正取引の類型にはさまざまあるが、金融機関について問題になりやすいのが、融資によって形成された金融機関の優越的地位が濫用される場合である。わが国独禁法ではこれまでに、歩積・両建て等いわゆる拘束預金（1977 年）³⁹や中小企業へのデリバティブ商品購入押し付け（2005 年）⁴⁰が問題とされている⁴¹。

(4) 企業結合

違反事例ではないが、最近注目を浴びたケースとして三菱東京フィナンシャル・グルー

³⁶ 川濱 [2004]参照。ここではわが国独禁法にかかわるケースを紹介するに止める。たとえば、EC 競争法の金融セクターへの適用について、多田 [2006]参照。英米における銀行規制をめぐる競争政策の現況を伝えつつ、理論面の検討を加えるものとして、小塚 [2002]参照。

³⁷ 2003 年 3 月 12 日公取委調査結果公表<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/03.march/030312.pdf>>。この点につき、川濱 [2004: 14]参照。

³⁸ 同意審決 1950 年 7 月 13 日審決集 2 巻 74 頁。

³⁹ 最判 1977 年 6 月 20 日民集 31 巻 4 号 449 頁。

⁴⁰ 勧告審決 2005 年 12 月 26 日審決集 52 巻 436 頁。

⁴¹ なお、公正取引委員会「金融機関の業務区分の緩和及び業務範囲の拡大に伴う不公正な取引方法について」<<http://www.jftc.go.jp/pressrelease/04.october/041020.pdf>>も参照。

プと株式会社U F Jホールディングスの経営統合がある（2006 年）⁴²。このケースでは、実質的競争制限を判断する上での前提としての市場画定が相当に細分化された形でなされており、これからの金融セクターにおける独禁法適用を展望する上でも大きな意味を与えそうである。

第2節 アジア各国の競争法制概要と金融セクター

1. 総説

以上の問題設定を意識しつつ、アジア各国の競争法制とその運用を眺めることとする⁴³。本研究プロジェクトの調査対象国すべてにおいて競争法制（独禁法制）が整備されている訳ではなく、現在のところ立法過程の途中にある国もある。競争法制が未整備な国（具体的には、マレーシア、中国）については、言及しないこととする。また、競争法制が整備されている国（具体的には、インド、インドネシア、タイ、大韓民国、フィリピン、ベトナム）の内、1990 年代後半の金融危機が競争法制定の直接的な原因となったインドネシア、そして調査対象国の中では最も競争法の歴史が古い大韓民国についてやや詳しく触れることとする。その他の国については本研究テーマとの関係で特徴的な点について言及するにとどめることとする。

2. 考察のサンプルとしてのインドネシアと大韓民国

（1）インドネシア

インドネシア競争法（正式名称は、独占及び不正行為禁止法（インドネシア共和国法 1999 年第 5 号））⁴⁴は、1999 年 3 月に制定、公布され、2000 年 9 月から施行されている⁴⁵。

インドネシア競争法の制定事情として最も直接的なものは、1990 年代後半の金融危機における IMF 支援の際の IMF とインドネシア政府との合意である（それ以前から競争法制定

⁴² <<http://www.jftc.go.jp/ma/jirei/17nendo.pdf>>

⁴³ 全体的なサーベイとして、たとえば、Medalla [2005]、Lee & Fong [2006]等参照。

⁴⁴ Law of the Republic of Indonesia, Law No.5 of 1999 Concerning the Prohibition of Antimonopoly and Unfair Practices.

⁴⁵ インドネシア競争法の制定事情については、金子 [2000]が詳しい。制定事情を含むインドネシア競争法の解説、紹介として、Fox [2000]; Juwana [2001]; Maarif [2001a] [2004]等がある（紙幅の関係で英文文献のみ掲げておく）。

の動きはあったことは事実である)。そこでは、適正な競争基盤の整備として競争法制定、施行を急ぐ旨の内容が盛り込まれた⁴⁶。

インドネシア競争法における禁止規定については、類型ごとに細かく定められている⁴⁷。具体的には、合意に基づく独占行為、価格拘束、市場分割、排他的行為、数量カルテル、トラスト、買手寡占、垂直的共同行為、閉鎖的協定、外国事業者との協定、共同妨害、入札談合、独占の状態規制、支配力濫用、企業結合等である（4条～28条）。これら実体規定が金融セクターに適用されたケースは、銀行が融資先について優越的地位を行使したケースが一件見当たる程度に過ぎない。インドネシア国内では金融セクターにおける競争法適用について実務的にも学術的にも大きな 이슈 になっていないようである。

競争法の執行機関は KPPU (*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*) であり、法令上 9 名以上の委員で構成されている(2007 年 2 月現在 13 人)。金融機関の企業結合については、KPPU の他、中央銀行であるインドネシア銀行(Bank Indonesia: BI)も審査を行うことになる⁴⁸が、その可否を判断する最終決定者が KPPU なのか BI なのか現在のところ定まっていない⁴⁹。

実体法上、特徴的な点としては、(1) 独占の状態規制が存在すること、(2) (1) および濫用規制の対象となる市場支配的地位、禁止される企業結合規制の射程につき、市場シェア基準による単純な認定がなされていることを挙げることができよう。そして (1) (2) につき、基準となるシェアが単独の事業者または事業者グループで 50% ((1) (2) が対象)、2、3 の事業者または事業者グループで 75% とされているということである((2) が対象)。

競争法上「金融」に触れる箇所は存在しない。かかわりがあるとするならば、適用除外規定である 50 条 a 項の位置付けであろう。同条項は、法令または規則を遵守するためになされる行為が競争法の適用除外となることを定め、その解釈次第で政府の指導によるカルテル、企業結合等を広く適用除外を認めるものとなるかもしれない⁵⁰。つまり、法令および規則に従う限りにおいて事業者の行為は競争法の適用除外となるならば、規則の解釈次第で、BI が何らかの規則なり通達なりを策定、発出し、金融機関にその内容を遵守させる

⁴⁶ Letter of Intent and Memorandum of Economic and Financial Policies by the Indonesian Government dated July 29, 1998 (cited in, Juwana [2001: 55-56]).

⁴⁷ 公正取引委員会ウェブ・サイト(「世界の競争法」) <<http://www.jftc.go.jp/worldcom/html/country/indonesi.html>>における紹介参照。

⁴⁸ 詳細は本書 10 章参照。

⁴⁹ KPPU に拠れば現在審議中とのことであるが、それほど大きな 이슈 になっていないようだ。金融セクターにおける競争法適用問題において、KPPU はインドネシア中央銀行(Bank Indonesia)等金融監督機関と協議しつつ、健全性や効率性等の側面を維持しつつ公正な競争を確保するように協働していく、との回答に止まった。

⁵⁰ 産業政策、社会的目的等も広範に考慮できる点が特徴的、との指摘を受けたが(KPPU、CSIS におけるインタビュー)、こうした例外規定の存在がそれを反映しているものと思われる。

のであれば、たとえば、それらに基づく企業結合は競争法上の企業結合規制の基準（前述）を超えたとしてもそれは許されるということになるかもしれない⁵¹。

また、51 条は、社会生活にかかわる物資とサービスの生産と流通にかかわる独占、集中が法に基づき、国有企業または政府認可の機関によりなされるべき旨を規定しているが、これも解釈次第で広く競争法の適用除外を認めるものとして機能する余地は、あるだろう。51 条の存在は、金融機関が国有化されるプロセスを競争法の適用対象外とする理屈付けに用いられるかもしれない。金融サービスを社会生活にかかわるサービスとするかは分からないが、そうであるならば、国有化された金融機関が競争法上の独占規制、市場支配的地位の規制、企業結合規制の基準（前述）の基準を超えたとしても、それ自体は競争法上問題としないという理屈付けは可能かもしれない。

（２）大韓民国

韓国独禁法（正式名称は「独占規制及び公正去来に関する法律」であるが以下では単に「公正去来法」と呼ぶ）⁵²は 1981 年 12 月に制定され翌年から施行されている⁵³。執行機関は公正去来委員会（공정거래위원회）である。韓国も 1990 年代後半に金融危機に見舞われたが、インドネシアと違い競争法は金融危機以前から存在していた（制定事情については本報告書では触れない）。金融危機を招いたひとつの原因が競争法制の不備であったということも韓国の特徴である。

公正去来法は制定後、1986 年、1990 年、1992 年、1994 年、1996 年、1998 年、1999 年、2001 年、2002 年、そして 2004 年に改正が行われ現在に至っている⁵⁴が、金融危機との関係で注目すべきは、1998 年の第六次改正と 1999 年の第七次改正である⁵⁵。前者は、金融危機を引き起こした大きな原因と考えられた債務保証を禁じることを主眼とした⁵⁶。後者は、

⁵¹ この点に関し、KPPU 関係者は規則が広く解釈される余地（つまりイニシアティブが BI 側にあるということ）について否定をしなかった。BI（2007 年 2 月 28 日にインタビュー）関係者は、競争法に抵触するルール策定について否定的だった。後者については当然に予想される反応であると言えよう。

⁵² 詳細は、本書 9 章参照。

⁵³ 韓国独禁法の解説書として中山 [2001]がある。その後の動向として、たとえば、鄭 [2006] 等がある。

⁵⁴ 韓国公正去来委員会のウェブ・サイト<<http://ftc.go.kr/eng/laws/overview.php>>を参照。

⁵⁵ 以下、中山 [2001]、今泉・安部 [2005]等参照。

⁵⁶ 金融危機に至るまで、大規模企業集団所属会社の多くが外部からの借入に依存し無分別に事業活動を拡張し、財務構造は脆弱であった。そして、これら会社は集団内部で相互に債務保証し合っていたので連鎖倒産の大きな危険が伴っていたのである。債務負担が一定限度に達すると、それが相互保証に耐えられなくなり関係企業に連鎖的にデフォルトを引き起こし、対外信用度下落も相俟って金融危機につながった。

ロバストな競争環境の整備を目標とした。

公正去来法は、市場支配的地位の濫用規制（第2章）、企業結合の制限及び経済力集中（持株会社の設立及び転換、相互出資の禁止、出資総額制限、系列会社に対する債務保証の禁止、金融・保険会社の議決権行使の制限）の規制（第3章）、不当な共同行為の制限（第4章）、不公正取引行為の禁止（第5章）を実体規定として定めている。これら実体規定が金融セクターに適用されたケースは、クレジットカードの手数料カルテル等いくつか散見される程度であり、韓国国内で金融セクターにおける公正去来法適用について実務的にも学術的にも大きなイシューになっていないようである。

このうち、金融セクターにかかわる規定は僅かである。具体的には、金融持株会社が非金融・保険国内会社の株式を所有する行為、そして逆に一般持株会社が、金融・保険国内会社の株式を所有する行為の禁止規定（8条の2第2項4号・同5号）、そして大規模企業集団に属する金融・保険会社が、取得し又は所有している国内の系列会社の株式について議決権を行使することの禁止規定（11条）ぐらいである⁵⁷。

なお、独禁法 58 条は「この法律の規定は、事業者又は事業者団体が他の法律又はその法律に基づく命令により行う正当な行為に対しては、これを適用しない」と定めている。これは特に金融を意識したものではないが、金融法制が競争制限行為を事業者または事業者団体に強制するものであるならば、それが公正去来法の射程外となることを意味している。つまり、金融セクターについて言うならば公正去来法の適用可能性は金融法制に依存しているということになる。

大統領令で定める一定の資産額または売上額を超える会社が、一定の要件（ターゲットとされる会社の発行済み株式総数の一定割合以上の取得の場合等）に当てはまる企業結合を行う場合には、当該会社は大統領令の定めるところにより公正去来委員会に届け出なければならないこととなっている（公正去来法 12 条）。この点については当該会社が金融機関であるか否かによって差はないが、金融機関同士の企業結合の場合には、金融監督委員会（금융감독위원회）がその可否を審査する手続きが行われることとなっている。その際、金融監督委員会は公正去来委員会と協議する旨法令は定めているが、手続きからして金融監督委員会が最終的に判断する立場にあるようにも見える。しかし、公正去来委員会が公正去来法上許される決行結合ではないと判断した場合に、両機関の調整がどうなされるか

⁵⁷ 「金融」という言葉だけを見るならば、たとえば、公正去来委員会の金融機関の長に対する金融取引にかかわる情報提供要求権の制度（公正去来法 50 条 5 項）がある。しかし、これは金融セクターそれ自体の、またはそれに関連する競争政策に直接かかわるものではなく、財閥内の系列会社相互の資金、資産等の不当支援行為禁止（同 23 条 1 項 7 号）を実効ならしめる規定である。この点につき、中山 [2001: 33] 参照。

は結局のところ明らかではないようだ⁵⁸。

3. アジア各国の競争法制と金融セクターへのかかわり

(1) 競争法適用の現況

アジアの多くの国は競争法制が整備されたばかりか、現在整備中のところが多く、調査対象となった国（本書国別編）において、金融セクターへの競争法適用事例どころか、競争法適用事例が一件もないところが少なくない。競争法制が未整備な中国、フィリピン、マレーシアは当然のこととして、競争法制自体は存在するベトナム、インド⁵⁹では違反の適用事例が存在しない。タイは現段階で競争法の適用事例は僅かである。日本、韓国を除けばアジア地域で最も競争法執行に積極的なインドネシアであっても、金融セクターへの適用はごく僅かである。

(2) 金融危機と競争法

WTO や OECD といった国際機関の後押しで競争法制定（改正）が進められるケースが多い。アジアにおいては、金融危機下の IMF 支援が競争法制定（改正）のきっかけとなった例を見かけるのが特徴的である。その例として、本章ではインドネシアと韓国を取り上げた。投資対象国として魅力ある競争基盤を形成することが求められたインドネシアと、競争法制の不備が金融危機を招いたとされる韓国では、金融危機と競争法とのかかわり方が異なるが、金融セクターに対する競争法のかかわりではなく、競争法への金融セクターからの（危機を通じた）かかわりのケースとして興味深い事実を伝えている⁶⁰。

⁵⁸ 公正去来委員会へのインタビュー（2007年2月23日）では、これまで金融機関にかかわる企業結合で実質的競争制限を認めたケースはないので、金融監督委員会と見解が食い違った場合については答えられないとのことであった。一方、金融研究院（한국금융연구원）へのインタビュー（2007年2月23日）では、金融監督委員会の意向を公正去来委員会が尊重し、反競争性が認められる場合でも公正去来委員会が当該企業結合を容認することは、実務上あり得る話であるとの回答だった。

⁵⁹ インド（ここでは2002年競争法（Competition Act, 2002）を指す）では、法律自体は制定されているが実体規定についての施行がストップしている状態にある。本書15章参照。

⁶⁰ 競争法導入を推し進める国際機関が、競争法は導入した国の経済に有利に働くという議論を展開する場面をしばしば見かける。たとえば、競争法の効果的運用と長期的経済成長に正の相関を見出す研究として、Dutz & Hayri [2000]等参照。

（３）競争法適用条件の充足

中国、フィリピン、マレーシアは現段階では競争法制それ自体が未整備の状況にある。インドは新しく競争法が制定されたが実体規定が未施行の状況にあり現在見直しの途中にある。ベトナム、タイは競争法が制定され既に施行されているが適用事例自体がゼロ（ベトナム）か、ほとんどない（タイ）状態にある。このような状況において、これらの国々について競争法制の金融セクターへのかかわりを論じるのは不可能であるか、困難である。調査対象国の中で歴史と運用実績を考えると、インドネシアと韓国についてのみコメントの対象とすることは不合理とは言えないだろう。唯、ベトナムの競争当局が商業省傘下に置かれており、各違反行為について商業大臣に個別に適用除外を認める権限が付与されていることについて、競争政策を各産業にかかわる他の政策よりも劣位に置く余地を創出するものと性格付けることが出来、このことは金融セクターへの競争法の適用にも何らかの影響を与えることになるのではないかと推測させるものである、との指摘が可能である。

競争法適用条件の充足という第１節の問題設定の分類中、インドネシア、韓国ともに共通して確認されたのが、適用除外の対象として「法律、規則（命令）に従う行為」を競争法上挙げている点である。ここで「規則（命令）」の射程がどこまで広がるかは明らかではないが、その解釈次第では、金融法制のみならずその執行のあり方に競争法の適用可能性が依存する関係になるとも言えなくもない。つまり、「規則（命令）」の射程が広く解釈されればされるほど、金融当局の実務レベルでの対応が競争法よりも優先される可能性が高まるということである。直後で述べるように、インドネシアも韓国も金融機関の企業結合の是非についての金融当局と競争当局の関係が必ずしも明確でない状況にあることを考えると、このような理解もあながち的外れであるとは言えないだろう。

そして金融機関の企業結合について、金融当局（インドネシアは BI、韓国は金融監督委員会）か競争当局（インドネシアは KPPU、韓国は公正去来委員会）かが必ずしも明確になっていないという点でも共通している。もし、前者にイニシアティブがあり、競争当局の判断を尊重しないのであれば、競争法はその限りで金融セクターへの適用から後退することになる⁶¹。

インドネシアについて１点、韓国について１点付け加えておく。

インドネシアについては、既に触れたように、社会生活にかかわる物資とサービスの生産と流通にかかわる独占、集中が法に基づき、国有企業または政府認可の機関によりなされるべき旨の規定が競争法に存在している（51 条）ことが、国有化された金融機関の競争

⁶¹ 両国とも競争当局が問題視したことがないとのことなので問題は顕在化していないようだ。

法の適用について何らかの影響を与えることになるかもしれない。

韓国に関しては、競争法制の金融セクターへのかかわりについて、1998年の第六次改正の経緯等からして、金融セクターに対して競争法を適用することよりも、金融システムを適正化するために財閥に対して競争法を厳格に適用することの方に、より強い関心が持たれているのではないか、と思われる。もしそのような推測が正しければ、この背景には、韓国の産業構造の特殊性がある、と言えるだろう⁶²。

第3節 まとめと課題

繰り返しになるが、アジア各国の競争法制は未整備か、一応整備はされていても運用が滞っているところが多い、インドネシアは整備後間もない割には適用に積極的とも言えるが金融セクターへの適用はほとんどないに等しい。調査対象国中、歴史面、運用の積極さの面から最も充実していると言えるだろう韓国でさえ、金融セクターにおける競争法適用は目立つものではなく、金融セクターは競争法上、特に政策上重要視している分野ではない、という印象を受ける。

こうした状況に鑑み、競争法制の観点からアジア金融セクターを眺めたとき、競争法制の金融セクターに適用される条件（適用されない場合の条件）といったよりプリミティブな段階の問題が検討されるべき課題であると指摘することができる。本章では、そういった問題意識に基づき論を展開してきた。

もちろん本章ですべてのことがらを言い尽くしたわけではない。たとえば、本章では競争法策定および改正における政治的問題については言及しなかった。政官財の間でどのような力関係、影響関係があり、それが競争法策定、改正にどのように反映されていくのかは、あらゆる国で問題となることだからである。特に、競争法制導入にそもそも積極的でない国が国際機関の要請の下導入を検討せざるを得なくなった場合、さまざまな利害関係者からさまざまな政治的関与がなされることが予想される。特に、競争法制整備が遅々として進まない国、整備はしたものの全く運用がなされない国、一部産業分野には全く適用事例がない国については、そういった観点からの分析が必要になるかもしれない⁶³。

スピードの差こそあれ、金融セクターの規制緩和、自由化の世界的潮流はアジアにも及んでいる。今後、競争を基調としつつそれを適正化、健全化することを目的とする法令の

⁶² この点は今回の調査で十分に詰められなかった点である。今後の課題としたい。

⁶³ 競争法制の改正をめぐる政官財の影響関係を分析したものとして、Suzuki [2002]がある。

整備がますます進んでいくだろう。その流れの中で競争法制の役割が今後クローズアップされていくだろう。

競争法の狙いを一言で言えば、反競争的行為の禁止である。金融セクターに競争法が適用される際の最も大きな関心事は、金融セクターにおいて競争がどのように展開され、問題となる行為がどのように金融セクターにおける競争を破壊するかである。金融セクターにおいては誰と誰が、何処で、何を巡って競争しているのか。金融サービスが多様化し、IT化が伸張し、業際規制が緩和、撤廃される中、金融セクターにおける競争環境は刻々変化している。同時に、競争制限の仕方もこれまで以上に多様化、複雑化していくかもしれない。競争法上問題とする市場は何か、反競争効果の分析手法は何か⁶⁴。

これらの点は、アジア金融セクターにおける、将来的な課題となることがらである⁶⁵。

⁶⁴ これらの点につき、たとえば、McCarthy [1997]; 小塚 [2002]; 川濱 [2004]等参照。

⁶⁵ 韓国については次のような説明が可能であろう。韓国においては、金融危機の前から競争法（公正去来法）は存在していたし、支配的事業者の認定から金融機関が除外されていたことを除けば、金融機関を競争法の射程から除外する法的な障害は存在しなかった。しかし、実際には適用されない状況が続いてきた。それは官治金融、すなわち政府が金融機関（とりわけ銀行）の（貸付等の）行動をコントロールする状況が長く続いてきたことが影響しているのかもしれない。金融危機を迎え韓国は「金融構造の再編」「（外資を含む）参入障壁撤廃、緩和」の両方をほぼ同時期（1990年代末）に行った。この時期公正去来法改正もなされたが、それは（金融危機を引き起こした原因としての）財閥の存在と行動に向けられるものであった。現在でも、独禁法の関心事は財閥による産業支配が主であり、金融セクターは大きなイシューになっていないようである。ただ、金融統合法制が整備され金融構造が大きく変化すれば、金融セクターにおける競争状況も大きく変化し、公正去来法上大きな問題を孕むこととなるかもしれない（韓国法制研究院の申ヨンス博士（2007年2月22日訪問）も、その点を指摘している。また、その際の市場画定（market definition）も複雑な問題となるだろう、と指摘している）。

〔参考文献〕

〈英語〉

- Bork, Robert H. [1978] *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books.
- Lee, Cassey and Cheong May Fong (eds.) [2006] *Competition Policy in Asia: Models and Issues*, Faculty of Economics & Administration and Faculty of Law, University of Malaya.
- Dutz, Mark A. and Aydin Hayri [2000] “Does More Intense Competition Lead To Higher Growth?” World Bank Policy Research Working Paper No.2320.
- Fox, Eleanor M. [2000] “Equality, Discrimination, and Competition Law: Lessons from and for South Africa and Indonesia,” *Harvard International Law Journal*, 41(2), pp. 579-594.
- Gerber, David J. [1998] *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Clarendon Press.
- Juwana, Hikmahanto [2001] “The Liberalization of Foreign Trade and Investment, and the Competition Law and Policy in Indonesia,” in *Competition Law and policy in Indonesia and Japan*, Institute of Developing Economies, pp.53-61.
- KPPU [2006] *The KPPU’s Five Year Report: Period of Institution Development and Early Implementation, Period 2001-2005*.
- Maarif [2001a]: Samsul Maarif, “Enforcement of Competition Law and Ensuring its Transparency in Indonesia,” in *Competition law and policy in Indonesia and Japan*, Institute of Developing Economies, pp.161-178.
- _____ [2004] “Chinese Anti-Monopoly Law: Competition Law in Indonesia: Experience to Be Taken for the Development of Competition Law in China,” 3 *Washington University Global Studies Law Review*, 3(2), pp. 333-346.
- McCarthy, Tim [1997] “Refining Product Market Definition in the Antitrust Analysis of Bank Mergers,” *Duke Law Journal*, 46(4), pp. 865-902.
- Medalla, Erlinda M. (ed.) [2005] *Competition Policy in East Asia*, Routledge.
- Peritz, Rudolph J.R. [1996] *Competition Policy in America, 1888-1992: History, Rhetoric, Law*, Oxford Univ. Press.
- Suzuki, Kenji [2002] *Competition Law Reform in Britain and Japan: Comparative Analysis of Policy Networks*, Routledge.
- Suzumura, Kotaro [1999] “Consequences, Opportunities, and Procedures,” *Social Choice and Welfare*, 16(1), pp. 17-40.

〈日本語〉

天田弘人 [2005] 「「EU 法の優位」は加盟国法をどう変えたのか——ドイツ競争制限禁止法 7 次改正」(『公正取引』660 号、18-23 頁)。

今泉慎也・安倍誠編著 [2005] 『東アジアの企業統治と企業法制改革』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

金子由芳 [2000] 「インドネシア競争法の立法動向」(『広島法学』23 巻 3 号、117-134 頁)。

川濱昇 [2004] 「金融市場と独禁法」(『公正取引』650 号、11-16 頁)。

楠茂樹 [2000-2001] 「独禁法における「競争」の理解及び「競争」とルールに関する関係についての検討 (一) ～ (二)・完：ハイク競争論及びルール論の視点から」(『法学論叢』147 巻 3 号 71 頁以下、149 巻 2 号 59 頁以下)。

小塚荘一郎 [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))。

佐藤一雄 [2004] 『米国独占禁止法』信山社。

白石忠志 [1997] 「競争政策と政府」(『岩波講座現代の法 8 ——政府と企業』岩波書店、73-102 頁)。

多田英明 [2006] 「EU における金融業と競争政策——銀行業を中心として」(『公正取引』666 号、30-35 頁)。

鄭浩烈 [2006] 「(翻訳)韓国公正取引法の特徴とその運用」(『阪大法学』55 巻 6 号、1307-1333 頁)。

中山武憲 [2001] 『韓国独占禁止法の研究』信山社。

根岸哲・舟田正之 [2006] 『独占禁止法概説 [第 3 版]』有斐閣

稗貫俊文 [1994] 『知的財産権と独占禁止法』有斐閣。

